

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Алтайский государственный университет»

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

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Невинский Валерий Валентинович

Барнаул 2014

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. Исполнительная власть в Российской Федерации: сущность и система в контексте конституционно-правового регулирования формы правления и государственно-территориального устройства.....	21
§ 1. Исполнительная власть и форма правления в России: конституционно-правовые основы соотношения.....	21
§ 2. Исполнительная власть в России в контексте конституционно-правового регулирования формы государственно-территориального устройства.....	49
Глава 2. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ: сущность, основные направления, значение.....	83
§ 1. Сущность, формы и основные направления конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.....	83
§ 2. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области их формирования и внутренней организации.....	120
§ 3. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области осуществления их компетенции.....	144
Глава 3. Конституционно-корректирующая роль решений Конституционного Суда РФ в развитии форм взаимодействия	

федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.....	169
Заключение.....	202
Библиографический список.....	209
Приложение.....	238

Список сокращений

Конституционный Суд РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации

РГ – Российская газета

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

Субъекты РФ – Субъекты Российской Федерации

Федеральный закон № 184-ФЗ – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

ФЗ – Федеральный закон

ФКЗ – Федеральный конституционный закон

Введение

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 общественных преобразований. Развитие российской государственности на основе обновленных конституционных ценностей и принципов провозглашенных Конституцией Российской Федерации 1993 г. требует общественного осознания этих ценностей и принципов и целенаправленного претворения их в жизнь.

Для достижения основной конституционной цели – обеспечения прав и свобод личности, исторической самоидентификации и государственного суверенитета России важное значение имеет формирование устойчивой демократической формы правления и федеративного государственно-территориального устройства России. В условиях сформировавшихся президентско-парламентарной формы правления и централизованной формы федеративного устройства важное значение имеет постепенное 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 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 «нетипичных» форм правления и «унитарного федеративного» устройства России. При этом важен взгляд на «взаимодействие» с точки зрения его конституционно-правового регулирования. В частности, под конституционализацией взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти следует понимать процесс ориентирующего и системного воздействия принципов и норм Конституции РФ, 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. В самом общем же виде конституционализм это не утопическое восприятие идей о необходимости конституционного регулирования общественных отношений, а осознанное наличие системных ценностей в реальной общественной жизни, фундаментальный принцип современного права, на чем базируется вся правовая система. Более того, это в первую очередь наличие, или проявление, не формы, а аксиологического содержания Конституции в реальной жизни. Понятие конституционализма необходимо воспринимать не как один из основных принципов конституционного права, а как фундаментальный принцип права в целом¹.

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.

¹ См.: Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14-15 ноября 2013 г.). М., 2014. С. 26.

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

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

– выявление основных черт своеобразия устройства системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ как важнейшего условия определения сложившейся формы правления и государственно-территориального устройства России по Конституции РФ 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 РФ и Правительства РФ, но и основ конституционно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти в целом, и органов исполнительной власти субъектов РФ;

– обоснование авторской позиции о признании государственно-территориального устройства России как «унитарного федеративного» устройства с учетом продолжающейся централизации всей системы государственных органов исполнительной власти Российской Федерации;

– выявление и исследование основных форм взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ 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 РФ;

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

– разработка и обоснование теоретико-методологических основ процесса конституционализации взаимодействия федеральных 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 РФ.

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

Предмет исследования составляют юридические теоретические конструкции, доктрины, нормативные и ненормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ, материалы юридической практики, статистические данные, используемые в исследовании сущности и развития конституционализации взаимодействия государственных органов исполнительной власти 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 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. Стариков, 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. 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, Т. Я. Хабриева и др. В то же время вопросы конституционализации в последнее время все чаще становятся

объектом научных исследований. При этом конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ отечественной юридической наукой не исследуется, а процессы взаимодействия указанных органов анализируются, как правило, лишь с позиций той или иной отрасли права. Это дает возможность проведения комплексного исследования процесса конституционализации взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти.

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 России, проявляющегося и в специфической форме правления России («нетипичной», ближе к президентско-парламентарной республике) и государственно-территориального устройства – 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 форм и содержания взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Частные положения характеризующие научную новизну исследования заключаются в следующем.

1. Обосновано, что своеобразие формы правления России как «нетипичной», президентско-парламентарной республики определяется не только конституционно-правовым статусом Президента РФ, но и конституционно-правовым положением всей системы федеральных и региональных органов исполнительной власти. Поскольку в отечественной науке конституционного права на сегодня не сложилось единодушного мнения о соотношении статуса Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, согласно преобладающему подходу Правительство РФ предложено определять, как неотъемлемую часть федеральных органов исполнительной власти, также, как и согласно федеральному законодательству выделяются высший орган исполнительной власти и иные органы исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство РФ есть высший федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий свою деятельность через систему иных федеральных органов исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, их территориальные органы), а также в рамках исключительных предметов ведения Российской Федерации и полномочий в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – через органы исполнительной власти субъектов РФ. Имея ввиду это определение предложено в науке конституционного права не ограничиваться исследованием лишь конституционно-правового статуса Правительства РФ, а исследовать конституционно-правовое

положение системы федеральных органов исполнительной власти, включая и статус высшего федерального органа исполнительной власти – Правительства РФ.

2. Своеобразие формы государственно-территориального устройства как «унитарного федеративного» государства определяется доминирующей ролью федеральной исполнительной власти, которая в силу своего конституционно-правового положения подчиняет себе систему органов исполнительной власти субъектов РФ, 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 проявляются 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 РФ. При этом конституционализация, в отличие от существующих точек зрения, рассматривается не только как процесс приведения норм иных отраслей права в соответствие с Конституцией РФ, но и как процесс ориентирующего системного воздействия принципов и норм конституционного права вообще.

4. Выявлены и охарактеризованы основные причины и направления конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. В частности, среди основных причин называются ведущий характер конституционного права России, нормы которого, с одной стороны, регулируют наиболее важные для обеспечения жизнедеятельности отдельного человека и функционирования государства общественные отношения, а с другой стороны, регулируют базовые общественные отношения, развернутое (детальное) регулирование которых осуществляется

нормами иных отраслей российского права. Кроме этого, в качестве причины указывается расширение конституционным правом своего предмета правового регулирования в связи с постоянным усложнением развития конституционных основ развития общества и государства. К основным направлениям конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ отнесены их формирование, внутренняя организация и осуществление ими своей компетенции.

5. Выделены и исследованы с точки зрения совмещенного конституционного и административного правового регулирования шесть форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области формирования, внутренней организации этих органов и осуществления ими своих полномочий.

6. Проанализирована интерпретационная, конституционно-корректирующая роль решений Конституционного Суда РФ в развитии конституционализации отдельных форм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти (например, такой формы, как координация (согласование) деятельности федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ).

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 РФ, взаимодействия между соответствующими органами. Например, дано определение конституционализации отдельных сфер правового регулирования как процесса ориентирующего и системного воздействия

принципов и норм Конституции РФ, 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.

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

1. Конституция РФ и развитие на ее основе конституционной практики осуществления государственной власти дают основание утверждать, что форма правления современной России определяется не только конституционно-правовым статусом Правительства РФ, но и конституционно-правовым положением всей системы федеральных органов исполнительной власти. При этом в систему федеральных органов исполнительной власти включаются Правительство РФ как высший орган федеральной исполнительной власти и иные федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства как органы специальной компетенции).

Конституционно-правовое положение федеральной исполнительной власти (Правительства РФ, центральных и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти) корректируются Конституцией РФ, федеральными законами и подзаконными актами в части установления конституционно-правового статуса Президента РФ, который фактически (и частично формально-юридически) возглавляет систему федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти.

Выстроенная конституционной практикой вертикаль исполнительной власти включает в себя Президента РФ, Правительство РФ, иные федеральные (центральные и территориальные) органы исполнительной власти. Это дает основание определить форму правления России как «нетипичную», близкую к форме президентско-парламентарной республики.

2. Форма «нетипичной», президентско-парламентарной республики оригинальным образом сочетается с формой федеративного государственно-территориального устройства России, которая, в свою очередь, предполагает наличие двух относительно самостоятельных пространственных уровней осуществления государственной власти – Федерации и ее составных частей (субъектов).

Вертикаль федеральной исполнительной власти находит свое продолжение в системе органов исполнительной власти субъектов РФ. Во-первых, на территории субъектов Федерации действует система территориальных органов большинства федеральных органов исполнительной власти (субъектного, районного или поселенческого уровней) наряду с органами исполнительной власти собственно каждого субъекта РФ. Во-вторых, Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти распространяют свою деятельность на территорию субъектов РФ в силу действия конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий. Органы исполнительной власти субъектов РФ подчинены Правительству РФ и иным федеральным органам исполнительной власти в части реализации исключительных предметов ведения Федерации и ее субъектов, а также при осуществлении переданных субъектам Федерации полномочий федеральной исполнительной власти. Учитывая, что «остаточная» («исключительная») компетенция субъектов Федерации незначительна, существующая вертикаль исполнительной власти пронизывает все пространственные уровни осуществления исполнительной власти, формируя стержень централизованного федеративного государственного механизма, который в конституционно-правовой науке 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 проявляются

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 РФ. При этом конституционализация, в отличие от существующих точек зрения, рассматривается не только как процесс приведения норм иных отраслей права в соответствие с Конституцией РФ, но и как процесс ориентирующего и системного воздействия принципов и норм Конституции РФ, 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.

Переходный период российской государственности и нестабильность государственной системы обуславливают необходимость жесткого подчинения основ организации органов исполнительной власти России базовым принципам Конституции РФ, а также иным конституционным положениям. Этот процесс находит развитие в законах и подзаконных актах федерального и регионального уровней.

4. Своеобразие формы правления и формы государственно-территориального устройства России достаточно отчетливо проявляются посредством углубления процесса конституционализации различных областей деятельности 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 РФ. Конституция РФ, 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 РФ, подзаконных актах федерального и регионального уровней (указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, актах федеральных министерств, служб и агентств, а также региональных органов исполнительной власти). Это обуславливает особое значение конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

5. Анализ конституционно-правового массива позволяет выделить следующие формы взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ: 1) координация федеральными органами исполнительной власти деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ; 2) создание совместных координационных, консультационных, совещательных и тому подобных структурных образований; 3) оказание федеральными органами исполнительной власти методической помощи органам исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимный обмен информацией; 4) передача федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий, а также передача части полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ на федеральный уровень; 5) контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти за соблюдением органами исполнительной власти субъектов РФ законодательства и выполнением переданных полномочий; 6) координация федеральными органами исполнительной власти реализации органами исполнительной власти субъектов РФ государственных программ.

6. Возрастающая централизация исполнительной власти в российском «унитарном федеративном» государстве делает координацию, как форму взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, одним из наиболее востребованных средств гармонизации интересов Российской Федерации и ее субъектов, способствует повышению

эффективности и рационализации осуществления исполнительной власти. Именно 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 РФ в рамках федеральных округов, межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ) может стать одним из органично вписывающихся инструментов теории и практики «кооперативного федерализма».

7. 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 централизация исполнительной власти и усиление контроля за реализацией субъектами РФ своей компетенции во многом опосредуется делегированием полномочий Российской Федерации субъектам РФ и установлением в связи с этим многочисленных координационных связей. Другим направлением, которое потенциально может стать серьезным фактором дальнейшего усиления централизации государственной власти является координация федеральными органами исполнительной власти государственных программ, реализуемых на территории субъектов РФ. При этом в отношениях координации большое значение отводится макрорегионам, например, федеральным округам, что повышает влияние окружных территориальных органов федеральной исполнительной власти на субъекты РФ.

8. Конституционализация взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ развивается решениями Конституционного Суда РФ, который толкует, развивает и защищает

определенные положения Конституции РФ. Суд рассматривает положения Конституции РФ как базовые, ориентирующие принципы организации исполнительной власти, в том числе вопросов взаимодействия. Значительное место в своих решениях Конституционный Суд РФ уделяет таким формам взаимодействия органов государственной (исполнительной) власти, как координация и согласование. В этой связи Суд призван выступать в роли своеобразного конституционно-правового балансира, оптимизирующего отношения между органами государственной власти в рамках системы сдержек и противовесов.

9. 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 РФ по сбалансированию центров принятия политико-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. Некоторые результаты исследования нашли отражение в планах законопроектных работ Алтайского краевого Законодательного Собрания на 2015-2016 гг. и внедрены в образовательный процесс юридического факультета Алтайского государственного университета.

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 докладах на семи международных, всероссийских и межрегиональных научных конференциях, в том числе всероссийской научно-практической конференции «Правовая система общества: преемственность и модернизация» (Барнаул, 2012), XIII межрегиональной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Российское правоведение: трибуна молодого ученого» (Томск, 2013), 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.

Глава 1. Исполнительная власть в Российской Федерации: сущность и система в контексте конституционно-правового регулирования формы правления и государственно-территориального устройства

§ 1. Исполнительная власть и форма правления в России: конституционно-правовые основы соотношения

В учении о государстве и в науке конституционного права общепринятым признаком государства как политической организации общества признается наличие публичной власти. Олицетворением этой власти является специальный социальный слой, основное занятие которого заключается в управлении делами общества от его имени с использованием методов поощрения, согласования, координации и принуждения¹.

На протяжении 4-5 тысячелетней истории существования государства из этого профессионального слоя управленцев сформировался чиновничье-бюрократический аппарат, осуществляющий непрерывную исполнительно-распорядительную деятельность через органы государственной власти в различных сферах хозяйственной, социальной, культурной, внутривнутриполитической, оборонной и международной жизни государства. В отличие от нормоустанавливающих (представительных, законодательных) и судебных (контрольных) органов исполнительно-распорядительные органы всегда представляли собой своеобразный остов государственной власти, пронизывающий все поры общества профессиональными управленцами (чиновничеством), структурированными в строго иерархическую систему от

¹См.: Чиркин В.Е. Сравнительное государствоведение: учеб. пособие. М., 2011. С. 67; Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 131; Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М., 1996. С. 42.

общегосударственного до местного территориального уровня во главе с индивидуальным или коллегиальным государственным органом – монархом, руководителем администрации, правительством и т.п. При этом исполнительно-распорядительные органы постоянно находились в различной степени организационно-функционального единства с нормоустанавливающими и судебными органами – от полного слияния функций в одном органе (при абсолютной монархии или тоталитарном политическом режиме) до разделения функций по управлению делами общества между организационнообособленными государственными органами (при парламентарной монархии, президентской, парламентарной или смешанной республиках; демократическом политическом режиме).

В связи с усложнением решаемых в человеческом обществе задач, стремлением общества к демократическому устройству и недопущению узурпации государственной власти в руках одного лица или группы лиц сформировались новые социальные технологии, в ряду которых на протяжении последних трехсот лет особое место занимает разделение государственной власти на три взаимно сдерживающие ветви – законодательную, исполнительную и судебную.

В философской, политической и юридической науке ядром (смысловым центром) идеи и принципа разделения властей называют распределение властных функций в государстве –представительство народа и осуществление от его имени законодательства; исполнение законов и распоряжение ресурсами государства; осуществление правосудия, контроля (надзора) за нормоустанавливающей и правоприменительной деятельностью государственных органов¹. Вместе с этим при определении места той или

¹См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 234-245; Разделение властей: Учеб пособие / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 8-99; Увачев В.А. Механизм разделения властей в правовом государстве. М., 2003. С. 6-13; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.С. 6-37; Conway G. Recovering a Separation of Powers in the European Union // European Law Journal. 2011. Vol. 17. № 3. P. 304-322; Gelber K. High Court Review 2005: The Manifestation of Separation of

иной «ветви» в системе разделения властей выделяются два основных подхода. Согласно первому из них, ключевое положение должна занимать законодательная власть, как получившая свой мандат непосредственно от народа. Его наиболее ярко иллюстрирует английская доктрина верховенства парламента (The Supremacy of Parliament), согласно которой парламент выступает носителем высшей государственной власти и никто не может посягнуть на его суверенные права в законотворчестве¹. Это, впрочем, не предполагает умаления других «ветвей» власти и не означает отсутствие определенных элементов их взаимного сдерживания². Второй подход предполагает равноправие и независимость «ветвей» власти друг от друга, при наличии системы взаимных «сдержек и противовесов»³.

В то же время даже в тех странах, где исторически парламент занимал центральное место в системе органов государственной власти, постоянное усложнение общественной жизни, интенсификация информационно-коммуникационных потоков требовали оперативных и профессионально-компетентных решений по жизненно важным для государства вопросам. Более приспособленной для этого является именно исполнительная власть в виду непрерывного, оперативного и профессионального характера ее

Powers in Australia // Australian Journal of Political Science. 2006. Vol. 41. № 3. P. 437-453; Georgopoulos T. The «Check and Balances» Doctrine in Member States as a Rule of EC Law: The Cases of France and Germany // European Law Journal. 2003. Vol. 9. № 5. P. 530-548.

¹См.: Дэйси А. Основы государственного права Англии. М., 1905. С. 44-45; Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 480; Конституции государств Европы: в 3 т. Т.1 / под. общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 493; Лузин В.В. Принцип разделения властей как основа конституционализма. Н. Новгород, 1997. С. 6; Осавелюк А.М. Эволюция форм государственного режима и форм правления: сравнительный анализ / А.М. Осавелюк // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 184.

²См.: Лузин В.В. Принцип разделения властей как основа конституционализма. С. 7.

³См.: Государственный строй США / отв. ред. А.С. Никифоров. М., 1976. С. 77; Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 569-586; Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. М., 2010. С. 317-318; Лафитский В. Конституционный строй США. М., 2011. С. 240; Мишин А.А. «Разделение властей» теория / А.А. Мишин // Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1987. С. 402; Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под. ред. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 13.

деятельности, наличия у нее необходимых материальных, финансовых и людских ресурсов для обеспечения этой деятельности¹. Более того, многолетняя история развития государственности показала, что слабость исполнительной власти, чрезмерное вторжение парламента в сферу деятельности высших исполнительных государственных органов может повлечь за собой правительственную нестабильность, которая в свою очередь чревата политическими и конституционными кризисами.

Совокупность данных факторов, в конечном итоге, привела к определенной «перенастройке» внутрисистемных элементов принципа разделения властей, при которой исполнительная власть фактически заняла главенствующее место в механизме государства. Причем среди факторов, определяющих степень усиления исполнительной власти, важное место занимает специфика реализации принципа разделения властей в той или иной стране.

Для Российской Федерации, вставшей в начале 1990-х годов на путь обновления основных ценностей и принципов жизнедеятельности граждан, функционирования общества и государства, вопрос о способах организации государственной власти оказался одним из ключевых. Особое значение ему придавали в связи с переходом от советской республики к президентско-парламентарной республике. В центре внимания научных дискуссий и политической полемики неизменно стоял вопрос о месте исполнительной ветви власти в механизме государственной власти Российской Федерации, а также о характере ее взаимодействия с властью законодательной.

Конституция Российской Федерации 1993 г. (далее – Конституция РФ; Конституция России) провозгласила Россию демократическим, федеративным, правовым, социальным и светским государством с республиканской формой правления, установив смешанную (президентско-парламентарную) форму правления. Основопологающие конституционные

¹См.: Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М., 2008. С. 102.

принципы демократического и правового государства нашли свое развитие в ряде «ординарных», конкретизирующих их принципов. Особое место из них отведено принципу разделения государственной власти. Согласно Конституции РФ, «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10). При этом учредитель конституции и отечественная наука конституционного права исходят не из параллельно существующих и абсолютно независимо друг от друга развивающихся властей, а из их взаимодействия, сотрудничества и даже единства, в рамках которого сохраняются и конституционно обеспечиваются различие и самостоятельность деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти¹.

Теоретические основы принципа разделения властей находятся в диалектической взаимосвязи с другим важнейшим принципом государственного устройства - единства государственной власти. В современной юридической науке единство государственной власти предполагает, что, во-первых, в ее основе лежит единая воля народа, который является единственным источником власти, во-вторых, государственная власть единая по своему социальному характеру и одновременно единственная государственная власть в данном обществе; в-третьих, она реализует общие цели и задачи, стоящие перед государством; в-четвертых, государственная власть выполняет в разных формах и разными методами единые функции государственного аппарата².

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010. С. 126.

² См. например: Барнашов А.М. Судебная власть и конституционное правосудие в системе единства, разделения и взаимодействия ветвей государственной власти // Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 18; Тихонов А.А. Роль и место принципа единства системы государственной власти в системе

Единство системы государственной власти не исключает, а предполагает наличие определенной степени автономности ее элементов, что является гносеологической основой концепции разделения властей¹. Одновременно в одном государстве не может быть двух и более суверенных государственных властей. Государственная власть едина. Но она может структурироваться в зависимости от выполняемых функций на различные ветви и уровни. По образному замечанию В.Е. Чиркина, разделение государственной власти не предполагает создания «китайской стены» между ее различными ветвями².

Как отмечает А.В. Безруков, государственная власть – это целостная система, ветви которой есть элементы единого целого, действующие системно и согласованно, в то время как сама система определяет их качество, формы и методы. Система сдержек и противовесов, положенная в основу принципа разделения властей, предполагает не только обособленность каждой ветви государственной власти, но и конструктивное функционирование, взаимодействие и взаимопроникновение ветвей государственной власти³. Разделение властей не может рассматриваться как их разрыв, полная обособленность. Ветви государственной власти находятся в постоянном взаимодействии и взаимопроникновении, периодически возлагая на себя определенные функции другой власти. Принцип единства государственной власти и принцип разделения властей следует воспринимать как возможность сочетания единства в многообразии. Причем многообразие власти не должно ограничиваться разделением ее на ветви по «горизонтали».

конституционных принципов Российской Федерации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4 (19). С. 29-35.

¹ См.: Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 70-78.

² См.: Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного права. М., 1997. С. 82.

³ См.: Безруков А.В. Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 2-4.

Речь должна идти одновременно и о вертикальном разделении государственной власти на федеральный и региональный уровни¹.

Исполнительная власть, как одна из «ветвей» государственной власти, находится в тесном взаимодействии с законодательной и судебной властями, обладая специфическими признаками в сравнении с ними. В этой связи представляется необходимым более детальное исследование феномена «исполнительной власти».

В юридической науке исполнительную власть принято определять как одну из учрежденных Конституцией РФ самостоятельных ветвей государственной власти, имеющую универсальный, предметный и организующий характер, главными задачами которой являются исполнение законов, осуществление специфического вида деятельности – управления государственными делами (государственного управления), использование для этих целей как оперативных действий и распорядительства, так и правотворчества².

Исполнительная власть, обладая реальным аппаратом принуждения и широкими административными полномочиями, является, пожалуй, самой властной из всех ветвей власти. Во всяком случае, по большей части, она монопольно (по сравнению с другими ветвями власти) владеет и распоряжается огромными организационными и материальными ресурсами, имеет право на применение силы, возможность воздействия на все государственно-властные структуры государства в целом и его субъектов, включая законодательную ветвь власти³. Именно исполнительная власть

¹См.: Там же.

² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2 т. Т. 2. М., 2011. С. 677; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 29; Общее административное право: учебник / под.ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 33; Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук. М., 2011. С. 172.

³См.: Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / Б.С. Эбзеев, С.Л. Краснорядцев, И.В. Левакин [и др.]. М., 2005. С. 251.

наиболее зримо отражает единство, сущность, функциональную направленность государства¹.

Исполнительная власть обладает известной структурно-функциональной самостоятельностью, позволяющей ей в лице Правительства РФ осуществлять координацию, взаимодействие и контроль системы исполнительной власти, быть центральным звеном в государственном руководстве².

Исполнительная власть неразрывно связана с понятием государственного управления, что традиционно отмечается в отечественной юридической науке³. Понятие государственного управления корнями глубоко уходит в эпоху советской юридической науки, которой был чужд принцип разделения властей и соответственно наличие исполнительной власти в качестве самостоятельной государственно-правовой категории. Причем государственное управление в теории советского административного права различалось в широком и узком понимании⁴.

После принятия Конституции РФ 1993 г. категория «государственное управление» не нашла своего отражения в науке конституционного права России. Тем не менее, потеряв легальное закрепление, данная категория не потеряла своего значения в качестве важнейшей юридической доктрины. Так, сохранилось понимание государственного управления в широком и узком смыслах. Под государственным управлением в широком смысле обычно понимается регулирующая деятельность государства в целом, а в узком - деятельность государства исполнительно-распорядительного характера или

¹См.: Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9. С. 26-29.

²См.: Эбзеев Б.С. Указ.соч. С. 277.

³ См.: Барнашов, А. М. Государственная власть как форма организации общества /А. М. Барнашов // Вестник Томского государственного университета. 2004. № 283, Сентябрь. С. 10.; Барнашов А.М. Единство власти и его воплощение в государственном строительстве СССР. Томск, 1979. С. 10-11; Ким А.И., Барнашов А.М. Государственная власть в СССР. Томск, 1980. С. 16.

⁴ См.: Советское административное право (Общая и Особенности части) / под ред. Ю.М. Козлова. М., 1973. С. 8-10.

административная деятельность, осуществляемая главным образом органами исполнительной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов¹.

Исполнительно-распорядительная деятельность, рассматриваемая как государственное управление в узком смысле, тождественна осуществлению исполнительной власти.

В этой связи представляется, что в рамках административного права категория «государственное управление», как правило, используется применительно к деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Между тем с точки зрения конституционного права категорию «государственное управление» можно использовать только в широком смысле. Говоря же о деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, необходимо оперировать категорией «осуществление исполнительной власти» как категорией базового характера, определяющей существенные характеристики управленческой деятельности государства.

Следует отметить, что исполнительная власть в Российской Федерации осуществляется системой специализированных органов, которые являются одним из каналов, через которые народ, согласно Конституции РФ, осуществляет свою власть. В науке конституционного права под органом исполнительной власти понимается сформированный органами государства коллектив государственных служащих, который наделен государственно-властными полномочиями, уполномочен государством на осуществление его задач и функций, призван в процессе исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять управление различными сферами жизни

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2003. С. 12-22; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Субъекты. М., 2002. С. 156-157; Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2006. С. 15.

общества и действует на основании и во исполнение текущего законодательства в установленном государством порядке¹.

Согласно Конституции РФ, исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ, которое состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей, а также федеральных министров (ст. 110 Конституции РФ). Правительство РФ осуществляет руководство федеральными органами исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства).

Правовой основой организации и деятельности Правительства РФ являются Конституция РФ (ст. 10 и 11, ст. 110-117), Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»², иные федеральные законы, указы Президента РФ определяющие, в частности, систему и структуру федеральных органов исполнительной власти³.

Правительство РФ руководствуется в своей деятельности рядом основополагающих принципов, закрепленных ст. 3 ФКЗ «О Правительстве РФ»: верховенство Конституции РФ и федеральных законов, народовластие, федерализм, разделение властей, ответственность, гласность, обеспечение прав и свобод человека⁴. Порядок работы Правительства РФ регулируется его регламентом, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 года «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»⁵.

¹См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2 т. Т. 2. М., 2011. С. 679; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М., 2010. С. 325.

²См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

⁴См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁵См.: СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

Конституция РФ, как конституция смешанной (президентско-парламентарной) республики, предусматривает комбинированный способ формирования Правительства РФ, основанный на взаимодействии главы государства и высшего законодательного (представительного) органа. Так, Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, назначаемого Президентом РФ с согласия Государственной Думы Федерального Собрания, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ч. 2 ст. 110, ч. 1 ст. 111 Конституции РФ). Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу (ст. 113 Конституции РФ).

Как известно, Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а также предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ч. 1, 2 ст. 112 Конституции). Причем, как отмечает Р.М. Дзидзоев, структура федеральных органов исполнительной власти (их конкретный перечень) не может не включать их наименование, а значит, и классификацию этих органов с указанием их функционального статуса. Таким образом, складывается парадоксальная ситуация, когда глава Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения не только о структуре, но и о системе федеральных органов исполнительной власти, хотя это и не закреплено конституционно¹. В то же время предложения Председателя Правительства РФ носят лишь рекомендательный характер и не обязательны для решения Президента РФ.

При этом следует отметить, что количество заместителей Председателя Правительства РФ законодательно не установлено и самостоятельно

¹См.: Дзидзоев Р.М. Правительство России: некоторые вопросы формирования и состава // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 39-43.

определяется главой государства, исходя из потребностей государственного управления. Так, Правительство РФ, сформированное 9 марта 2004 г., имело лишь одного заместителя Председателя Правительства РФ, в то время как в Правительстве РФ, сформированном 12 мая 2008 г., было семь заместителей, в том числе два первых заместителя Председателя Правительства РФ. В Правительстве РФ, сформированном 21 мая 2012 г., количество заместителей оказалось практически тождественно предыдущему (изначально - 7 заместителей, впоследствии - 8). Изменения коснулись лишь должности первого заместителя, который в новом составе Правительства РФ один¹.

Следует заметить, что Конституция РФ и ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» не выделяют категорию первых заместителей Председателя Правительства РФ, существующих в практике правительственной деятельности. Тем не менее, должность первого заместителя Председателя Правительства РФ является вполне легитимной, поскольку она фигурирует в президентских указах о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти². Учитывая сложившуюся практику, ставшую реальностью государственно-правового строительства России, а также исходя из необходимости четкого определения структуры и состава Правительства РФ, следует согласиться с мнением А.Л. Гогаевой о необходимости выделения категории первых заместителей Председателя Правительства РФ с внесением соответствующих изменений в ст. 6 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³.

¹См.: Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290; Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. ст. 2754.

²См.: Воробьева О.А., Станкин А.Н. Публичная власть в России: проблемы теории и практики / под.общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М., 2010. С 78.

³ См.: Гогаева А.Л. Вопросы состава Правительства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 32-34.

В связи с определением статуса Правительства РФ Конституцией РФ необходимо обратить внимание на два важных обстоятельства. Во-первых, Конституция РФ не называет Правительство РФ «высшим органом» исполнительной власти Российской Федерации. Конституционный статус Правительства РФ вытекает из Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статья 1 которого названа «Правительство Российской Федерации – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации»¹. Правда, в содержании этой статьи, к сожалению, нет упоминания о Правительстве России как высшем органе исполнительной власти. Отечественные исследователи справедливо считают этот факт очевидным изъяном статьи 110 Конституции РФ и статьи 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Во-вторых, и в Конституции РФ, и в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство России провозглашается органом исполнительной власти РФ, хотя очевидным является то, что оно представляет собой неотъемлемую часть федеральной исполнительной власти (федеральных органов исполнительной власти).

К сожалению, в отечественной науке конституционного права на сегодня не сложилось единодушного мнения о соотношении статуса Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти². Как представляется, в рамках конституционного права должны исследоваться конституционно-правовые основы федеральных органов исполнительной власти вообще, включая организацию и деятельность Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, включая центральные и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

¹См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

²См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2 т. Т. 2. С. 678; Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий. М., 1999. С. 4; Хорьков В.Н. К вопросу о правовом статусе Правительства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 9-10.

При этом конституционно-правовой статус Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти должен исследоваться преимущественно в контексте принципов разделения и единства государственной власти, определения разновидности формы правления России и формы государственно-территориального устройства. Для того, чтобы выявить место и роль органов исполнительной власти Российской Федерации в системе государственной власти, необходимо исследовать характер взаимоотношения исполнительной власти (Правительства РФ) с главой государства (Президентом РФ) и парламентом (Государственной Думой РФ и Советом Федерации Федерального Собрания РФ).

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ является главой государства и избирается непосредственно народом сроком на шесть лет (ст. 81 Конституции РФ)¹. Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, а также определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 81 Конституции РФ). В юридической науке отмечается, что российская конституционная модель закрепляет приоритетное положение Президента РФ в механизме разделения властей, хотя формально-юридически он и выведен за его пределы, являясь неким арбитром над всеми ветвями власти. Большинство ученых склоняется к тому мнению, что, хотя по точному смыслу Конституции РФ, Президент РФ не относится к какой-либо ветви власти, на практике он, выполняя координационно-согласительные функции, фактически оказывает существенное влияние именно на исполнительную власть².

¹См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

²См.: Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 16; Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 83.; Акимова И.Л. К вопросу о президентской власти и концепции разделения властей в Российской Федерации / И.Л. Акимова //

Данное обстоятельство вытекает, прежде всего, из ряда полномочий, которыми обладает Президент РФ по отношению к исполнительной власти. Так, Президент РФ самостоятельно формирует Правительство РФ, назначая с согласия Государственной Думы Федерального Собрания РФ Председателя Правительства РФ. Причем такое согласие можно признать формальным, поскольку в случае трехкратного отклонения предложенной кандидатуры (предложенных кандидатур) Президент РФ распускает Государственную Думу и назначает новые выборы¹. Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст. 83 Конституции РФ), имеет полномочие отправить Правительство РФ в отставку без конкретных конституционных оснований (п. «в» ст. 83, ч. 2 ст. 117 Конституции РФ), отменить постановления и распоряжения Правительства России без решения суда (ст. 115 Конституции РФ). Правительство РФ в своей деятельности руководствуется, в том числе указами Президента РФ (ст. 113, 115 Конституции РФ). Конституцией РФ закреплена обязанность Правительства РФ сложить свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ, что напрямую связывает срок деятельности высшего исполнительного органа России с шестилетней легислатурой Президента РФ (ст. 116 Конституции РФ). По замечанию С.А. Авакьяна, «Правительство РФ вполне можно назвать Правительством Президента РФ, поскольку Президент его полностью формирует, направляет его деятельность и в любой момент вправе отправить в отставку»².

Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: Материалы Республиканской научной конференции / под. ред. В.К. Гавло, В.Я. Музюкина, В.В. Невинского. Барнаул, 2001. С. 56.

¹ См.: Безруков А.В. Законодательная власть в системе разделения властей в России // Современное право. 2010. № 2. С. 35.

² Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса / С.А. Авакьян // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 248.

Вышеуказанные конституционные нормы дополняются Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»¹, а также указами Президента РФ, определяющими систему и структуру федеральных органов исполнительной власти². Согласно последним Президент России непосредственно руководит деятельностью ряда федеральных органов исполнительной власти (ведущих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий). Причем такое подчинение Президенту РФ федеральных ведомств (т.н. «силовой блок») было осуществлено вне прямого указания Конституции РФ, существенно расширив спектр полномочий главы государства. И хотя во многом это связано с кризисной ситуацией, в которой пребывала российская государственность в 90-х гг. 20 в., легитимность такой властной конфигурации и сегодня довольно неоднозначна.

Основываясь на перечисленных конституционных полномочиях Президента РФ, следует сделать вывод о том, что значительный объем полномочий главы государства, а следовательно, и его реальная значимость в государственном механизме, обусловлены именно полномочиями по формально-юридическому руководству федеральной исполнительной властью с ее высшим коллегиальным органом – Правительством РФ. Как отмечает Д.А. Авдеев, «объем президентских полномочий свидетельствует о том, что в его руках сосредотачиваются не просто контрольно-распорядительные полномочия в отношении органов исполнительной власти, но и реальная возможность формировать (реорганизовывать) систему и

¹См.: Федеральный конституционный закон от 17 ноября 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

²См.: Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290; Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. ст. 2754.

структуру исполнительной власти, определять вектор ее развития»¹. Это подтверждается и практикой государственного управления. Так, 7 мая 2013 г. на совещании о ходе исполнения Указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. В.В. Путин подчеркнул, что «реализация указов – это не какой-то довесок к текущим задачам Правительства... Указы – это и есть стратегическая основа и база для работы всей системы власти»². Интересным также представляется и следующий факт: 15 января 2014 г., на совещании с членами Правительства РФ (среди присутствующих были в основном заместители Председателя Правительства РФ и ряд министров), Президент РФ В.В. Путин отметил, что по согласованию в премьер-министром решил каждые две недели собирать «расширенное Правительство», включая в него и руководителей крупных муниципалитетов и регионов Российской Федерации; причем сам премьер-министр на совещании не присутствовал³. По сути, такая тенденция позволяет говорить о режиме «ручного управления» Президентом РФ исполнительной властью, при котором фигура председателя Правительства РФ приобретает своеобразный «технический» характер.

Приоритетное положение исполнительной власти в системе разделения властей России во главе с Президентом РФ дополняется отсутствием эффективных механизмов «сдержек и противовесов» со стороны Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в т.ч. парламентского контроля⁴. Реализация ключевого полномочия парламента, обладающего наибольшим «сдерживающим» воздействием (возможность выражения

¹ Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России. С. 16.

² Совещание о ходе исполнения Указов Президента РФ от 7 мая 2012 г.: стенограмма. Сайт Президента РФ. URL: президент.рф/новости/18039 (дата обращения: 26.05.2013)

³ См.: Совещание с членами Правительства РФ 15 января 2014 г.: стенограмма. Сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news/20064> (дата обращения: 12.02.2014)

⁴ См.: Краснов М.А. Институциональный фактор искажения конституционного духа // Конституционный вестник: Проблемы реализации конституции. № 1(19). М., 2008. С. 127-135; Стародубцева И.А. Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции: от теории к развитию в законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 30-34.

недоверия Правительству РФ), полностью зависит от усмотрения Президента РФ, который правомочен либо отправить Правительство в отставку, либо же распустить Государственную Думу (ст. 117 Конституции РФ). В то же время определенные позитивные сдвиги в этом направлении существуют. Так, в 2008 г. в Конституцию РФ была внесена поправка, предусматривающая расширение контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ, Председатель которого отныне обязан ежегодно отчитываться перед нижней палатой парламента¹. И хотя такое полномочие носит только информационный характер (окончательное решение принимает Президент РФ), оно, тем не менее, имеет важное значение, поскольку до этого момента не существовало четкой формальной процедуры, в рамках и на основании которой Государственная Дума могла бы признать деятельность Правительства РФ неудовлетворительной, потребовав его отставки. Теперь же таким основанием является отчет Председателя Правительства РФ, что привносит формально-юридическую и процедурную логику данному сдерживающему полномочию российского парламента.

Разделение государственной власти в Российской Федерации, таким образом, характеризуется существенным неравенством ее «ветвей», которое обусловлено главенствующим положением Президента РФ в механизме государства. Тесная взаимосвязь Правительства РФ и Президента РФ, наличие у последнего решающих полномочий в сфере исполнительной власти позволяют говорить не только о приоритете Президента РФ в таком механизме, но и о приоритете исполнительной власти.

Усиление исполнительной власти является общемировой тенденцией. В России же не обладающей эффективными конституционными инструментами контроля за Правительством РФ и Президентом РФ со стороны законодателя, такое усиление становится наиболее существенным.

¹См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

Усиление исполнительной власти в системе государственной власти внешне может находить отражение в определенных разновидностях формы правления. В общей теории государства и права и в науке конституционного (государственного) права под формой правления понимается способ организации высших органов государственной власти. Критерием определения разновидности формы правления чаще всего называют правовой статус главы государства, а также характер взаимоотношений между органами законодательной и исполнительной власти¹. Вопрос о форме правления государства в совокупности с вопросом о форме государственно-территориального устройства является одним из фундаментальных вопросов организации и осуществления государственной власти, взаимоотношения с ней человека и гражданина.

В этой связи определение формы правления в Российской Федерации возможно путем сравнительного анализа основных черт классической президентской республики и классической парламентарной республики, как двух основных разновидностей формы республиканского правления.

Президентская республика. В президентских республиках Президент является главой государства, олицетворяя собой исполнительную ветвь государственной власти, единоличным носителем которой он является. Например, в Конституции Бразилии закрепляется, что исполнительная власть осуществляется Президентом Республики, которому помогают государственные министры (ст. 76)².

В основу построения и деятельности различных ветвей власти положены полная самостоятельность, независимость и строгое разграничение компетенции между носителями власти. В президентских

¹См.: Андерсон Дж. Федерализм: введение. М., 2009. С. 60-63; Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под.ред. Б.А. Страшуна. 3-е изд. Т. 1 и 2. М., 1999. С. 340; Мишин А.А. Конституционно (государственное) право зарубежных стран. М., 2010. С. 89; Могунова М.А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 3. М., 2008. С. 8-71.

²См.: Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. М., 2010. С. 491.

республиках законодательная и исполнительная ветви власти формируются самостоятельно, независимо друг от друга посредством электоральных процедур на жестко определенный, заранее установленный конституцией срок. Судебная власть, как правило, формируется на основе взаимодействия президента и парламента. Например, Президент США избирается коллегией выборщиков (избираемых народом) на 4 года. Он имеет право назначать на высшие должности в аппарате исполнительной власти – Кабинете. Однако ни одно из назначенных президентом должностных лиц не может вступить в должность без утверждения его кандидатуры Сенатом (большинством в две трети голосов). Палата представителей и Сенат Конгресса (парламента) избираются населением штатов посредством прямых выборов на 2 года и 6 лет соответственно (разд. 2 и 3 ст. I, поправка XVII Конституции США). При формировании Верховного суда США Президент предлагает кандидатуры судей, а Сенат дает согласие на их назначение (разд. 2 ст. II Конституции США)¹.

Важнейшей особенностью президентской республики является невозможность одной из ветвей власти досрочно прекратить полномочия другой. В рассматриваемых государствах отсутствует институт парламентской ответственности правительства. Исполнительная власть, в свою очередь, не обладает правом досрочного роспуска нижней палаты парламента и назначения внеочередных выборов. Кроме того, президент обладает правом отлагательного вето. Отличительной чертой президентской республики является также невозможность совмещения министерского портфеля и депутатского мандата, т.е. лицо, занимающее какую либо должность в органах исполнительной власти, не может быть членом парламента.

¹См.: Лафитский В. Конституционный строй США. М., 2011. С. 241; Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под. ред. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 29-30,36-37,45.

Парламентарная республика. Во всех парламентарных республиках существует единоличный глава государства - президент. Однако его статус является номинальным: формально президент наделен широкими полномочиями, но фактически исполняет лишь представительские функции, поскольку вся полнота власти сосредоточена в руках парламента и правительства. Президент, как правило, избирается не населением непосредственно, а парламентариями (за рядом исключений - Австрия, Ирландия, Португалия)¹.

Носителем законодательной власти в рассматриваемых странах является всенародно избираемый парламент, который занимает ключевое положение среди органов государственной власти. Парламент играет решающую роль в формировании подотчетного ему правительства – коллегиального органа, осуществляющего исполнительную власть (Совет министров, кабинет и т.п.).

Правительство в парламентарных республиках формируется представительным органом на базе парламентского большинства. Руководители и члены правительства имеют депутатский мандат. Причем формируется правительство, как правило, победившей на выборах партией. Лидер такой партии обычно становится премьер-министром страны. При таком положении кабинет, формируемый получившей большинство мест в парламенте партией и возглавляемый ее лидером, получает возможность, опираясь на партийную дисциплину, воздействовать уже на представительный орган, проводя в нем свою волю.

Важнейшим элементом взаимных сдержек и противовесов в парламентарных странах является то, что реальная власть президента ограничена правилом контрасигнатуры, согласно которому акты главы государства имеют силу лишь при условии, что они скреплены подписями

¹См.: Смольяков А.А. Принципы единства и разделения властей: теория, история, практика. СПб., 2011. С. 113.

министров. Ответственность за такие акты несет не глава государства, а подписавший их министр. Например, согласно ст. 67.2 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г., «все решения Федерального президента, если иное не установлено конституционным законодательством, для обеспечения их действительности должны быть скреплены подписью Федерального канцлера или компетентного федерального министра»¹. При этом правительство несет политическую ответственность перед парламентом, который имеет право в любой момент сместить кабинет посредством процедуры вотума недоверия. Однако этому полномочию высшего представительного органа противостоит императивное право главы государства (по предложению премьер-министра) на досрочный роспуск парламента и назначения новых выборов. Кроме того, в парламентарных республиках правительство наделено правом законодательной инициативы и правом вето на издание законов².

Исследовав общие черты президентской республики и парламентарной республики, следует отметить, что дискуссия по поводу целесообразности принятия той или иной формы правления нашла отражение и в конституционном процессе обновляемой России начала 90-х гг. 20 в. При сохранении ключевого места исполнительной власти, олицетворяющих ее государственных органов предлагались варианты организации и функционирования данной ветви власти в условиях парламентарной и президентской республик, как оригинальных форм правления. В частности, проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РФ, предлагал достаточно жесткое подчинение Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти Верховному Совету РФ (парламенту), что

¹См.: Невинский В.В. Основы современного конституционализма Австрии и Германии: учеб. пособие. Барнаул, 1997. С. 112.

²См.: Смольяков А.А. Принципы единства и разделения властей: теория, история, практика. С. 115; Увачев В.А. Механизм разделения властей в правовом государстве. С. 20,36.

приближало статус самого правительства к классическому статусу правительств в парламентарных республиках.

В проекте Конституции Российской Федерации Конституционного совещания предлагалось ослабление зависимости Правительства РФ и в целом исполнительной власти от парламента (Федерального Собрания РФ) при одновременном подчинении по различным параметрам главе государства – Президенту РФ¹. В итоге, Конституция РФ 1993 г., будучи принятой в условиях острого политического кризиса, обусловленного конфликтом исполнительной и законодательной властей (в лице Президента РФ и Верховного Совета РФ соответственно), отражала специфику сложившегося на тот момент баланса социально-политических сил в обществе.

Такая специфика была во многом обусловлена событиями сентябрю-октября 1993 г., когда Президент РФ Б.Н. Ельцин в противостоянии с Верховным Советом РФ пошел на радикальные меры, приостановив своим указом осуществление основных функций Верховного Совета РФ², а затем применил силовые методы. В свете тех событий принятие именно президентского проекта Конституции РФ стало неизбежным³. Фактическое усиление исполнительной власти посредством формально-юридического и фактического подчинения ее Президенту РФ существенно повлияло на конфигурацию закрепленного в Конституции РФ механизма государственной власти.

¹См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 146-149; Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса / С.А. Авакьян // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 239-246.

² См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 39.Ст. 3597; Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном суде РФ» // САПП РФ. 1993. № 41.Ст. 3921.

³См.: Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса / С.А. Авакьян // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 239-246; Зорькин В.Д. Доклад на научно-практической конференции в Кремле 12 декабря 2008 г. / В.Д. Зорькин // Конституция Российской Федерации: К 15-летию принятия Основного закона: Текст. Комментарии. М., 2009. С. 91-92.

Центральным элементом этого механизма, несомненно, является особое положение Президента РФ и связанной с ним исполнительной власти в системе органов государственной власти: глава государства выведен за пределы системы разделения властей, что порождает неопределенность при характеристике Российской Федерации с точки зрения формы правления.

В тексте Конституции РФ установлена лишь базовая форма правления российского государства – республика (ч. 1 ст. 1). О какой-либо ее разновидности (президентской, парламентарной или иной) речь не идет, в отличие от установок в этой части конституций многих стран мира. За конституцию этот вопрос пытается решить отечественная юридическая и политологическая наука. В частности, Россия зачастую характеризуется как суперпрезидентская республика¹. Иногда ученые-юристы не столь категоричны в суждениях, но также акцентируют внимание на данной проблеме. В частности, В.А. Увачев отмечает, что «имеется серьезная опасность установления суперпрезидентской формы правления в России, где структуры и формы исполнительной власти находятся пока в стадии становления»². Высказывается мнение о фактическом наличии президентской формы правления³. Вместе с тем никто не обосновывает учреждение Конституцией РФ в России формы правления в виде парламентарной республики.

Представляется, что форма правления Российской Федерации имеет характерные черты и президентской, и парламентарной республик. Иначе по

¹См.: Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33-37; Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) / В.Д. Зорькин // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14-15 ноября 2013 г.). М., 2014. С. 16; Кургинян С.Е. Политическая война: 12 рекомендаций. М., 2013. С. 147.

²Увачев В.А. Механизм разделения властей в правовом государстве. С. 21.

³См.: Авакьян С.А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 2-6; Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). С. 274.

признанной квалификации можно говорить о формировании конституционно-правовых основ смешанной (президентско-парламентарной, полупрезидентской) республики.

1. Избираемый непосредственно народом Президент РФ формально не входит ни в одну из ветвей власти, являясь своеобразным арбитром, возвышающимся над ними.

2. Президент РФ не несет политическую ответственность перед парламентом, в частности, не дает отчет о своей конституционно установленной деятельности, но обладает полномочиями по досрочному роспуску его нижней палаты – Государственной Думы Федерального Собрания РФ (что не предусматривает модель президентской республики).

3. Президент РФ назначает премьер-министра и участвует в формировании Правительства РФ; исполнительная власть в Российской Федерации носит двойственный (бицефальный) характер, поскольку она поделена между Президентом РФ и Правительством РФ (это также показывает, что Президент РФ не может осуществлять в одиночку всю исполнительную власть).

4. Члены Правительства РФ не могут быть одновременно членами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ (двухпалатного парламента).

5. Правительство РФ несет политическую ответственность как перед парламентом (нижней палатой – Государственной Думой), так и перед главой государства (Президентом РФ).

По прошествии времени очевидно, что учредители Конституции РФ предполагали установление сильной власти Президента РФ, который *defacto* должен стать не только главой государства с представительскими полномочиями, но и главой исполнительной власти¹. Как отмечает М.В.

¹См.: Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса / С.А. Авакьян // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 239-246; Зорькин В.Д. Доклад на научно-практической конференции в Кремле

Баглай, «если государство избирает тип президентской или смешанной республики, то оно сознательно идет на создание сильной власти главы государства. Эта власть может прямо сливаться с исполнительной властью и возглавить ее или, находясь как бы вне ее, фактически ее контролировать»¹.

Следует отметить, что в юридической науке имеется и точка зрения, отрицающая наличие в России как смешанной, так и президентской форм правления². В частности, Р.С. Мартынюк характеризует Российскую Федерацию как президенциализированную переходную (гибридную) республику. Как отмечает автор, конституционно установленная пропорция элементов президенциализма и парламентаризма часто вызывает тяготение смешанной формы правления к президентской или парламентарной республике. Если в таком случае набор элементов парламентаризма или президенциализма достигает «критической массы», когда разрушается внутренняя системная логика организации смешанной республики, форму правления уже нельзя считать смешанной. В отношении России такими критическими элементами, по мнению исследователя, являются чрезмерно властный конституционно-правовой статус Президента РФ, слабое влияние парламента на исполнительную власть, дисбаланс системы «сдержек и противовесов» в пользу Президента РФ и ряд других³.

Здесь необходимо обратить внимание на тот факт, что в юридической литературе категория «форма правления» зачастую смешивается с другими правовыми категориями. Несоответствие формальной стороны взаимоотношений высших органов государственной власти и их фактических

12 декабря 2008 г. С. 91; Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997. С. 157-172.

¹Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. М., 2012. С. 10.

²См.: Мартынюк Р.С. Проблемы классификации президенциализированной формы правления в постсоветских странах Восточной Европы и Азии // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 1 (7). С. 48-61.

³См.: Там же.

взаимоотношений приводит некоторых исследователей к ошибочным выводам при определении формы правления в России.

В этой связи представляется обоснованной точка зрения М.А. Могуновой, предлагающей оперировать категорией «государственный режим», которая характеризует именно реальный механизм осуществления государственной власти, фактические взаимоотношения высших органов государства¹. Исходя из этого, внушительный объем властных полномочий Президента РФ вовсе не означает деформации смешанной (президентско-парламентарной) формы правления в России. Расхождение между формой правления, закрепленной в Конституции РФ, и реальной властью Президента РФ позволяет говорить о государственном режиме личной власти (персоналистском) Президента РФ при «нетипичной»², президентско-парламентарной, но не о президентской форме правления. Существующая форма правления Российской Федерации, таким образом, дает возможность за счет максимально возможного сочетания различных видов государственного режима искать различные варианты повышения эффективности осуществления государственной власти³.

Вышеизложенное позволяет сделать некоторые выводы.

1. 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 РФ 1993 г. Причем тесная взаимосвязь Правительства РФ и Президента РФ, наличие у последнего решающих полномочий в сфере исполнительной власти

¹См.: Могунова М.А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы. С. 8-9.

²См.: Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. № 1. С. 109-115.

³См.: Осавелюк А.М. Форма правления и государственный режим по Конституции Российской Федерации: варианты поиска эффективности осуществления государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 22-25.

позволяют говорить не только о приоритете Президента РФ в механизме государства, но и о приоритете исполнительной власти. Кроме того, поскольку из конституционных норм вытекает то, что Правительство РФ является неотъемлемой частью федеральной исполнительной власти (системы федеральных органов исполнительной власти) и возглавляет ее, то уже на уровне конституционно-правового регулирования эти органы оказываются втянутыми в сферу деятельности Президента РФ.

2. Конституция РФ 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 РФ и Правительства РФ, но и конституционно-правовым положением всей системы федеральных органов исполнительной власти. При этом в систему федеральных органов исполнительной власти включаются Правительство РФ как высший орган федеральной исполнительной власти и иные федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства как органы специальной компетенции).

Конституционно-правовое положение федеральной исполнительной власти (Правительства РФ, центральных и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти) корректируются Конституцией РФ, федеральными законами и подзаконными актами в части установления конституционно-правового статуса Президента РФ, который фактически (и частично формально-юридически) возглавляет систему федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти.

Выстроенная конституционной практикой вертикаль исполнительной власти включает в себя Президента РФ, Правительство РФ, иные федеральные (центральные и территориальные) органы исполнительной власти. Это дает основание определить форму правления России как «нетипичную», близкую к форме президентско-парламентарной республики.

3. Значительный объем властных полномочий сосредоточенных в руках главы государства (порой выходящих за рамки конституционного поля) в большинстве тяготеет именно к сфере исполнительной власти, что позволяет говорить о существующем в России персоналистском государственном режиме Президента РФ. В то же время необходимо заметить, что обоснованность наличия сильной президентской (и исполнительной) власти на современном этапе государственного строительства в России обусловлена сложными условиями зарождения и развития новой российской государственности, вызовами регионального сепаратизма (по сей день сохраняющего потенциальные «узлы критичности»), угрозой суверенитету и территориальной целостности Российской Федерации, неустойчивостью многих важнейших институтов государства, а также глобальной международной напряженностью¹.

4. Перспективными направлениями развития российской государственности в этой связи является «переформатирование» конституционного и политического процессов, которое будет позволять российскому парламенту полновесно взаимодействовать с Президентом РФ и Правительством РФ в рамках системы «сдержек и противовесов».

§ 2. Исполнительная власть в России в контексте конституционно-правового регулирования формы государственно-территориального устройства

Форма правления Российской Федерации как «нетипичной», смешанной (президентско-парламентарной) республики оригинальным

¹См.: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. М., 2013. С. 378; Радикальный ислам: взгляд из Индии и России. М., 2010. С. 262-293.

образом сочетается с федеративной формой государственно-территориального устройства России (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ). По Конституции РФ 1993 г. Россия – федерация, то есть сложное, составное государство. С одной стороны, оно представляет собой суверенное, целое государство с присущими ему признаками – собственной учредительной властью (Конституцией), собственными высшими (федеральными) государственными органами законодательной, исполнительной (включая полномочия Президента РФ) и судебной власти, иными высшими государственными органами (Генеральная прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ и пр.), федеральными системами права, налогов и сборов, денежно-кредитных отношений, российским гражданством, полной правосубъектностью в международных отношениях, официальными символами российской государственности. С другой стороны, российское федеративное государство выступает с формально-юридической точки зрения как своеобразное «совокупное» государство, точнее, суверенное государство, в состав которого на основании Конституции РФ 1993 г. входят 85 территориальных образований с более или менее выраженными признаками государственности. Причем одни из них – республики (22) формально-юридически именуется «государствами», другие – территориальными образованиями в виде «краев» (9), «областей» (46), «городов федерального значения» (3), третьи – национально-территориальными образованиями в виде «автономной области» (1), «автономных округов» (4), в том числе два – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа входят в состав Тюменской области, а один – Ненецкий автономный округ – в состав Архангельской области (ст. 65 Конституции РФ).

Упомянутые территориальные образования – субъекты РФ обладают определенным количественным набором признаков государственности и определенной степенью их содержательности (полноты). Для каждого из видов субъектов федерации, например, характерно наличие собственной

учредительной власти (основного закона – конституции в республике, устава в иных субъектах РФ), ограниченной верховенством и высшей юридической силой федеральной конституции; системы высших законодательных (представительных), исполнительных и отчасти судебных (в республиках – верховные суды; в 16 республиках и областях конституционные (уставные) суды), иных государственных органов, системы права (законодательства) в рамках полномочий по предметам совместного ведения с Российской Федерацией и полномочий по предметам собственного исключительного (остаточного) ведения; международной правосубъектностью, ограниченной федеральным законодательством; официальными символами региональной государственноподобной организации¹.

Из приведенных общих черт Российской Федерации и субъектов РФ очевидны два уровня организации и осуществления государственной власти – федеральный и субъектов Федерации. Для установления характера и содержания взаимоотношений между указанными уровнями государственной власти, между Федерацией и ее субъектами вообще важное значение имеет исследование конституционных основ соотношения и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти во главе с Правительством РФ, с одной стороны, и высших, иных органов исполнительной власти каждого в отдельности субъекта Федерации, с другой стороны. Под этим углом зрения можно обнаружить своеобразие конституирования и возможные тенденции в развитии федеративной формы государственно-территориального устройства России.

В проводимом исследовании ключевое значение имеет ряд принципиальных положений.

¹Подробнее об общих чертах конституционного статуса различных видов субъектов РФ см.: Борисова М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации. М., 2010. С. 44-100; Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. М., 2014. С. 226-251.

Первое. В России (не «договорной», а «конституционной» федерации) признается верховенство федеральной Конституции 1993 г. на всей ее территории (ч. 2 ст. 4), являющееся формально-юридическим отражением государственного суверенитета как свойства государства обладать верховенством в решении внутренних дел и независимости во внешних отношениях. Из этого вытекает, что Конституция РФ и развивающие ее федеральные законы имеют приоритет в установлении основ организации и деятельности государственных органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов, в том числе основ взаимоотношения этих органов.

Второе. Конституция РФ подчиняет организацию и деятельность государственных органов исполнительной власти, в том числе взаимоотношения на установленных двух пространственных уровнях, определенным принципам (конституционным принципам). Среди них особое значение имеют конституционные принципы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами и единства государственной власти, имеющие непосредственное отношение к организации и деятельности, взаимоотношению государственных органов исполнительной власти.

Конституционно закрепленное и гарантированное разграничение предметов ведения, а также полномочий между федерацией в целом и ее составными частями составляет сердцевину федеративного устройства российского государства. Именно оно отражает основные характеристики Российской Федерации, например, определяет централизованный или децентрализованный характер федерации, задает жесткое разделение или, наоборот, переплетение, совмещение компетенции¹. Как известно, в соответствии с конституционным принципом разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами (соответственно

¹См.: Федерализм в России и Канаде: курс лекций / Кабышев С.В., Лексин И.В., Элдер Д. [и др.]. М., 2009. С. 72.

органами законодательной и исполнительной власти) Конституцией РФ закрепляются соответствующие перечни предметов исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71 и 72), а также устанавливается, что по остальным предметам ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73). В этом, кроме всего прочего, отражается принцип разделения властей по вертикали, последовательная реализация которого гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельности и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции¹.

Установление принципа разграничения предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов сопровождается четким закреплением и конституционного принципа единства государственной власти, и исполнительной власти в особенности. Единство государственной власти в России обусловлено (обосновывается) подчиненностью единым требованиям Конституции РФ, федерального законодательства, а также приоритетом суверенитета Российской Федерации, необходимостью обеспечения ее целостности.

Своеобразным «стержнем» содержания конституционного принципа единства государственной власти является провозглашенное единство исполнительной власти в пределах действия принципа разграничения предметов ведения и полномочий. Согласно Конституции РФ, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 120.

Российской Федерации (ч. 2 ст. 77). Единая система исполнительной власти носит двухуровневый характер, обусловленный функционированием системы исполнительных органов федерального уровня и системы органов исполнительной власти субъектного уровня. При наличии функциональной и организационной взаимосвязанности каждая из систем в известной мере самостоятельна и отличается определенной спецификой¹.

Третье. Для целей исследования особое значение имеет достаточно часто анализируемое положение Конституции РФ о равноправии субъектов РФ (ч. 1 и 2 ст. 5). При этом в ч. 1 ст. 5 закрепляется, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации, а в ч. 4 ст. 5 устанавливается равноправие всех субъектов Федерации между собой «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти».

В названных двух положениях усматривается определенное противоречие. В частности, если субъекты РФ равноправны, то они равны и во взаимоотношениях с федеральными органами исполнительной власти, что в условиях российского централизованного федерализма и наличия иерархии исполнительной власти недостижимо на практике. Однако следует иметь в виду, что очевидное противоречие стало результатом некоего компромисса между республиками и иными субъектами РФ во время выработки ключевых положений о статусе субъектов РФ в Конституционном Собрании.

Четвертое. Важное значение имеет конституционное закрепление принципа самостоятельного установления системы органов государственной власти, включая органов исполнительной власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов «в соответствии с основами

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 120; Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 120.

конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти» (ч. 1 ст. 77).

Наряду с этим необходимо обратить внимание на то, что принципы и отдельные положения Конституции РФ играют направляющую роль для всей системы права и законодательства. На нормы конституции сориентированы нормы множества источников права (федеральных законов, указов, постановлений, распоряжений, регламентов, нормативно-правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований). Они не только развивают предписания конституции при детальном регулировании общественных отношений, но и не могут им противоречить, будучи увязанными с нормами конституции иерархическими связями. Развитие конституционных предписаний в текущем законодательстве имеет важное значение для самой конституции, «ибо без этого ее действие будет неполным и малоэффективным»¹. Властно-иерархическое действие конституционных норм предполагает появление развитого подконституционного регулирования².

Развивающие конституционные положения федеральные законы охватывают своим регулированием все многообразие сфер жизнедеятельности человека, общества и государства. В частности, в области регулирования экономических отношений действует свыше 250 федеральных законов; в области регулирования социальных отношений – более 300; в области государственного устройства – более 350; в области культурной жизни – свыше 60³.

При этом, если федеральные законы приняты по вопросам исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ),

¹ Теоретические основы советской конституции / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1981. С. 30.

² См.: Невинская Е.В. Системообразующая функция Конституции Российской Федерации. Барнаул, 2009. С. 58-59.

³ См.: Невинская Е.В. Указ соч. С. 94-95.

то они не требуют своего развития законами субъектов РФ. Субъекты Федерации в этом случае исполняют федеральные законы как свои собственные. В случае же принятия федеральных законов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние вправе развивать, конкретизировать собственными законами содержание таких федеральных законов.

Все это, во многом, обуславливает приоритетное признание организации и деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации на основе верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ. Кроме того, переходный период российской государственности и нестабильность государственной системы обуславливают необходимость подчинения основ организации органов исполнительной власти России ключевым принципам Конституции РФ, а также иным конституционным положениям.

Вышеуказанные принципиальные положения Конституции РФ определяют организационно-структурное строение федеральных и региональных органов исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти подразделяются на федеральные (центральные) органы исполнительной власти, имеющие территориальные структурные образования (подразделения) (на уровне федеральных округов, субъектов РФ, городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов либо внутригородских территорий города федерального значения) и федеральные (центральные) органы исполнительной власти, не имеющие территориальных структурных образований (подразделений). Органы исполнительной власти субъектов РФ подразделяются на высшие и иные органы исполнительной власти субъекта РФ.

Исполнительные органы государственной власти Российской Федерации, таким образом, включают в себя Правительство РФ, выступающее одновременно в качестве высшего органа исполнительной власти и неотъемлемой части федеральных органов исполнительной власти,

федеральные (центральные и территориальные) органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Причем, как уже отмечалось, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

В связи с исследуемым вопросом важно определиться с понятием системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В юридической науке под системой органов исполнительной власти понимается совокупность их видов, а также система внутренних взаимоотношений на основе разграничения компетенции между ними, установленные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами¹. Система раскрывает свое содержание через структуру составляющих ее организационных и функциональных элементов. Система есть результат объединения структурно составляющих ее единиц в единстве и целостности². Исходя из этого, под структурой органов исполнительной власти понимается строение и внутренняя форма организации системы, выступающая как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами³.

Интересна интерпретация соотношения категорий «система» и «структура» органов исполнительной власти Конституционным Судом РФ. В Постановлении от 27 января 1999 г. №2-П «По делу о толковании статей 71

¹См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2007. С. 220; Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М., 2006. С. 113; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Часть I. Сущность и основные институты административного права. М., 1994. С. 113.

²См.: Исполнительная власть в РФ. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С.126.

³См.: Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М., 2006. С. 90.

(пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» Конституционный Суд разъяснил, что под системой органов исполнительной власти следует понимать их виды, которые должны устанавливаться федеральным законом, а в его отсутствие – иными нормативными актами (указами Президента РФ). Под структурой же органов исполнительной власти необходимо понимать перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий, который предлагается Председателем Правительства РФ и утверждается указом Президента РФ¹.

Так, Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. утверждена структура федеральных органов исполнительной власти². При этом, как известно, в рамках проводимой административной реформы устоялось несколько организационно-правовых форм федеральных (центральных) органов исполнительной власти: министерство РФ; федеральная служба; федеральное агентство. В основу преобразований были положены характерные для административных реформ, проводившихся во многих зарубежных странах, идеи разделения функций стратегического и оперативного государственного управления. Было выделено четыре группы функций - по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг. Министерства должны были осуществлять нормоустанавливающие функции, службы - надзорные и контрольные функции, агентства - функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным

¹См.: СЗ РФ. 1999. Ст.866.

²См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. ст. 2754.

имуществом¹. По состоянию на 10.10.2014 г. образовано 22 федеральных министерства; 32 федеральные службы и 25 федеральных агентств.

В связи с особенностями установленной Конституцией РФ формы правления России сложилось две модели подчинения федеральных министерств, служб и агентств. В соответствии с одной из них ряд министерств, служб и агентств («силовой блок») напрямую подчинены Президенту РФ. В соответствии со второй моделью остальные министерства, службы и агентства подчинены председателю Правительства РФ (см.: Приложение 1).

Одновременно необходимо заметить, что система органов исполнительной власти, введенная с началом административной реформы 2004-2005 гг., а также ряд аспектов деятельности этих органов изначально вызывали критику, которая по ходу проведения реформы неоднократно подтверждалась управленческой практикой². Так, объединение ряда министерств (т.е. нескольких самостоятельных отраслей социально-экономического комплекса) в крупные блоки оказалось нецелесообразным: в скором времени начался обратный процесс разъединения ведомств; разделение единых управленческих функций между тремя видами органов привело к неувязкам, поскольку получалось, что министерство, формально возглавляющее определенный отраслевой блок, не могло эффективно им управлять, будучи вынужденным обращаться к службам и агентствам, которые, в свою очередь, порой могли «игнорировать» их поручения³.

¹ См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011. С. 171-176.

² См.: Рой О.М. Роль и место административной реформы в повышении качества исполнения функций органов исполнительной власти в России // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 2 (31). С. 80-85.

³ См.: Авакьян С.А. Административная реформа началась: что в перспективе? / С.А. Авакьян // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 364-369; Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2 т. Т. 2. М., 2011. С. 682.

Показательным является и следующий момент. До административной реформы логика государственного управления предполагала, что группы министерств замыкались на заместителе Председателя Правительства РФ. Тем самым, в Правительстве РФ был стратегический центр, координирующий и согласовывающий деятельность министерств¹. С началом реформы такая задача ложилась на отдельных министров, которые должны были координировать подведомственные министерствам службы и агентства. Координацию же деятельности самих министерств должны были осуществлять премьер-министр и его заместитель. Но такая схема привела к тому, что министры сосредотачивали внимание на управлении только вверенными им отраслями народного хозяйства, не задумываясь при этом о координации своей деятельности с другими министерствами и гармонизации государственного управления в рамках народнохозяйственного комплекса в целом. Решение данной проблемы в дальнейшем вылилось в увеличение числа заместителей премьер-министра (до восьми) и соответственно к возвращению управленческой схемы, при которой каждый вице-премьер курирует определенные группы министерств, обеспечивая их координацию. К примеру, 7 июня 2013 г. Президент РФ провел специальное совещание с заместителями председателя Правительства РФ, на котором вице-премьеры отчитались о планах деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации первых указов главы государства на этом посту от 7 мая 2012 г. Каждый вице-премьер отчитывался за планы, составленные министерствами, в рамках его сферы компетенции². Таким образом, Президентом РФ фактически поставлен вопрос об ответственности за неудовлетворительную работу не только конкретных министров, но и курирующих соответствующие отрасли (министерства) вице-премьеров.

¹См.: Авакьян С.А. Административная реформа началась: что в перспективе? С. 365.

²См.: В одной команде // Российская газета. 2013. 10 июня.

Следует отметить, что в рамках административной реформы выделялись такие приоритетные направления, как ликвидация избыточных функций административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, устранение административных барьеров и исключение дублирующих полномочий федеральных органов исполнительной власти¹. В ходе такой работы всего было проанализировано 5634 функции, из них 1468 были признаны избыточными, 263 - дублирующими, 868 - требующими изменения². Однако, как отмечается в юридической литературе, анализ проводился на основе сугубо формальных критериев, без учета реальных потребностей государственного управления, что фактически привело к презумпции избыточности государственных функций³. Важно заметить, что такой подход входил в противоречие с проводимой политикой построения вертикали исполнительной власти, централизации всех ее уровней наоборот требовавших расширения функций и полномочий госаппарата, а как следствие и его количественного состава.

В этой связи необходимо заметить, что важным направлением административной реформы являлась также оптимизация состава государственных служащих, т.е. их численное сокращение⁴. Но как показывает статистика, тенденция в этой сфере оказалась совершенно противоположной. Так, численность работников исполнительных государственных органов и исполнительно-распорядительных органов

¹См.: Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 305; Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

²См.: Административная реформа в России: Науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 3000.03.37. – Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Заглавие с экрана.

³См.: Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 5-17.

⁴См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

местного самоуправления изменялась следующим образом: 2000 г. – 1027,3 (тысяч человек); 2001 г. – 981,4; 2002 г. – 1070,2; 2003 г. – 1100,4; 2004 г. – 1100,7; 2005 г. – 1234,4; 2006 г. – 1342,4; 2007 г. – 1385,4; 2008 г. – 1420,6; 2009 г. – 1415,1; 2010 г. – 1385,3; 2011 г. – 1341,5; 2012 г. – 1301,9¹. Статистика показывает планомерный рост, замедлившийся лишь в последние годы. И хотя нельзя категорически увязывать численность чиновничье-бюрократического аппарата с эффективностью государственного управления, все же такая тенденция вызывает определенную озабоченность. Тот факт, что параллельно с кампанией по ликвидации избыточных функций органов исполнительной власти росло количество их работников, позволяет сделать вывод о неэффективности и данного направления административной реформы. В этой связи на сегодня вряд ли можно считать административное реформирование завершенным.

Вместе с тем очевидно, что федеральные органы исполнительной власти являются важнейшей составной частью единой системы органов исполнительной власти РФ. Система и структура федеральных органов исполнительной власти, сформированная на основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и развитая в последующих указах Президента РФ², включает Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Данная система подвергается постоянному усовершенствованию на федеральном уровне, включая процессы поиска

¹См.: Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения: 14.06.2013)

²См.: Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290; Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. ст. 2754.

форм создания системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в регионах.

Согласно ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Необходимость в создании территориальных органов возникает у федеральной исполнительной власти в том случае, когда она нуждается в структурах, обеспечивающих реализацию на местном уровне ее функций в сфере ведения Российской Федерации¹. В то же время определенные федеральные органы исполнительной власти не образуют свои территориальные органы. Это объясняется тем, что некоторые из них не нуждаются в таких структурах (или подразделениях)². Так, не предусмотрено создание территориальных органов положениями 12 министерств РФ, 3 федеральных служб и 12 федеральных агентств (по состоянию на 1 апреля 2014 г.). К ним относятся Министерство здравоохранения РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство по развитию Дальнего Востока, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство), Управление делами Президента РФ (федеральное агентство), Федеральное архивное агентство, Федеральное агентство по туризму, Федеральное агентство по делам молодежи и др.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти образуются как по предметам исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), так и по предметам совместного

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 678.

² См.: Невинский В.В. Территориальные органы федеральной исполнительной власти в субъектах Российской Федерации / В.В. Невинский // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. М., 2012. С. 628-636.

ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Территориальные органы осуществляют свою деятельность, во-первых, по вопросам, относящимся к исключительному ведению РФ под руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти, во-вторых, по вопросам относящимся к совместному ведению Федерации и ее субъектов взаимодействуя с органами исполнительной власти субъектов РФ¹.

При этом существенной проблемой является тот факт, что в ряде субъектов РФ численность федеральных государственных служащих в несколько раз превышает численность государственных служащих субъектов Федерации. Такое положение обусловлено тем, что территориальные органы образуются не только в рамках предметов ведения Российской Федерации, но и в рамках предметов совместного ведения. Причем они по существу выполняют значительную часть функций органов исполнительной власти самих субъектов РФ². Все это порождает параллелизм, дублирование и конфликты между федеральными и региональными исполнительно-распорядительными органами государственной власти³. Практика игнорирования структуры органов исполнительной власти субъектов РФ при создании территориальных органов федеральной исполнительной власти по вопросам совместного ведения приводит к существенному снижению качества реализации органами исполнительной власти своих функций, а также эффективности взаимодействия территориальных органов федеральной исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ.

¹См.: Гончаров В.В. Принципы формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации: институционально-политический анализ. М., 2007. С. 211; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. / Ю.Н. Стариков. М., 2002. Т.1. С. 121, 570.

²См.: Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С.В. Кабышев, И.В. Лексин, Д. Элдер [и др.]. М., 2009. С. 213.

³См.: Акчурина А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ. М., 2011. С.111-112.

Одним из вариантов решения данной проблемы является, с одной стороны, делегирование полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ путем заключения соглашений (ч.2 ст. 78 Конституции РФ), а с другой стороны, передача органами исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий Федерации (ч. 3 ст. 78 Конституции РФ). Этим обеспечивается создание единой исполнительной вертикали на всех пространственных уровнях государственной власти посредством организационного и функционального переплетения федеральных и региональных органов исполнительной власти. Однако у этой практики имеется определенный недостаток. В частности, как отмечает И.В. Лексин, «Задаче, которую призвано выполнять такое соглашение, в действительности наиболее соответствует федеральный закон»¹. Соглашаясь в целом с данной позицией, нельзя не признать, что она в большей степени является ориентирующим положением, поскольку усиливающаяся централизация государственной власти в России и усиление исполнительной власти в механизме государства делают подобное смещение акцентов на федеральный парламент маловероятным.

Важно заметить, что переплетение федерального и регионального уровней исполнительной власти обусловлено тем, что территориальные органы, входя в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляя свою деятельность под их руководством, находятся во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ². В процессе осуществления такого взаимодействия должны активно применяться координация и согласование деятельности, которые позволяют нивелировать проблему дублирования полномочий и рационализировать

¹Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М., 2014. С. 59.

² См.: Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.

процессы государственного управления в регионах. Причем здесь на первый план выходят задачи оптимизации внутрисистемных отношений по осуществлению исполнительной власти между Федерацией и регионами, а также допустимой степени вмешательства органов исполнительной власти в деятельность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Исследуя вопросы образования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, необходимо обратить внимание на то, что традиционным является их размещение в границах отдельных субъектов РФ. Одновременно территориальные органы федеральных органов исполнительной власти могут формироваться по так называемому «бассейновому» принципу. Например, с принятием Водного кодекса РФ в 2006 г. в России учреждены бассейновые округа, в которых управление водными ресурсами привязано не к административному делению территории, а к бассейнам рек. Так, в соответствии со ст. 28 Водного кодекса РФ бассейновые округа являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей¹. Границы бассейновых округов утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ. К настоящему моменту создано 20 бассейновых округов (ч. 2 ст. 28 Водного Кодекса РФ)².

Между тем, следует отметить, что уяснение сущности территориальных органов федеральной исполнительной власти во многом зависит от их классификации. Одной из наиболее удачных представляется классификация, приводимая В.В. Невинским. В ее основе находятся четыре критерия: уровень подчинения, статус, порядок образования и характер

¹См.: СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

²См.: Постановление Правительства РФ от 30.11.2006 № 728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов» // СЗ РФ. 2006. № 49 (2 ч.). Ст. 5225.

подчинения, территория действия¹. Эти критерии являются базой для современной классификации территориальных органов федеральной исполнительной власти. Однако следует обратить внимание на появление нового критерия классификации. Это обусловлено положениями Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»², в соответствии с которым были образованы федеральные округа, как макрорегионы, имеющие стратегическое значение для территориального развития России, обеспечивающие полномочия главы государства (прежде всего формирование межрегионального уровня координации) в территориальном аспекте³. В результате возникла возможность образования территориальных органов федеральной исполнительной власти на уровне федеральных округов. Следовательно, появилось новое основание для классификации, критерием которой выступает возможность координации одними территориальными органами (окружными) других территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (в субъектах РФ). Приведенная В.В. Невинским классификация при этом наполняется новым содержанием. Прежде всего это связано с тем, что некоторые федеральные органы исполнительной власти стали образовывать свои территориальные органы на уровне федеральных округов, т.е. произошло системное изменение в их размещении по окружному принципу (см.: Приложение 2).

В то же время на окружном уровне существует определенная специфика. В частности, данные органы выполняют лишь функции отдельных федеральных органов государственной власти. Особых окружных функций у этих органов не существует. Не осуществляется на окружном

¹См.: Невинский В.В. Территориальные органы федеральной исполнительной власти в субъектах Российской Федерации // Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: Научно-практическое пособие / Б.С. Крылов. М., 1998. С. 227-235.

²См.: СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

³См.: Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 22-31.

уровне и собственное нормативное правовое регулирование¹. И хотя в юридической науке ставится под сомнение правомочность создания Президентом РФ данных территориальных образований, они стали неотъемлемой действительностью современного этапа государственного строительства в России².

Анализируя проблему федеральных округов, следует обратить внимание на некоторую неоднозначность роли полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе по отношению к территориальным органам федеральной исполнительной власти. Такую неоднозначность вызывают закрепленные за ним полномочия по осуществлению отдельных функций, носящих распорядительный характер в отношении федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, в частности обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе³. Однако полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа должностным лицом, которое входит в состав Администрации Президента РФ в качестве федерального государственного служащего, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему⁴. Ввиду этого до конца неясна

¹См.: Нарутто С.В. Особые территориальные единицы в структуре российского государства // LexRussica. Научные труды МГЮА. 2013. № 2. С. 143-153; Нарутто С.В. Территории в публичном праве / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев [и др.]. М., 2013. С. 74; Черкасов К.В. Современные тенденции и перспективы публичного администрирования на уровне федерального округа // Реформы и право. 2008. № 3. С. 18.

²См.: Ирхин И.В. Некоторые проблемы правового статуса федерального и иных видов округов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 40-42.

³См.: Акчурина А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ. С.44.

⁴См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

степень подчиненности либо соподчиненности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе по отношению к аппарату полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе¹.

В связи со статусом федеральных округов и органов публичной власти в них возникают суждения о формировании альтернативной вертикали государственного управления. Некоторые ученые приходят к выводу о постепенном формировании фактически самостоятельной президентской ветви власти, которая воплощается в управленческой схеме: Президент РФ – Совет Безопасности – Администрация Президента РФ – полномочные представители Президента РФ в федеральных округах РФ². Схожую позицию занимает и Н.М. Добрынин, считающий, что в России сформировалось 7 полноправных субъектов РФ (*в 2013 г. был образован 8 федеральный округ – К.Ч.*), и институт полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах становится особым, дополнительным звеном в вертикали власти³. Другие считают, что в период существования процедуры наделения полномочиями глав субъектов РФ полномочные представители Президента РФ в федеральных округах все же не играли подобной роли, поскольку назначение высших должностных лиц регионов по представлению Президента РФ обеспечивало единообразие проводимой главой государства политики. С введением процедуры прямых выборов глав субъектов РФ прогнозируется расширение правового статуса полномочных представителей Президента РФ⁴.

¹См. например: Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук. М., 2011. С. 157.

²См.: Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). С. 251.

³См.: Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 25; Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск, 2006. С. 351.

⁴См.: Сурков Д.Л. Взаимодействие полномочных представителей Президента в федеральных округах с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 2 (31). С. 96-99.

Не отрицая наличие ряда рациональных аспектов в вышеуказанных суждениях, представляется, что говорить о формировании Президентом РФ иерархической властной вертикали посредством назначения своих полномочных представителей в федеральных округах нельзя. Названных должностных лиц, скорее, можно отнести к своеобразной «мягкой силе» главы государства, являющейся управленческой схемой, не предполагающей жесткого иерархического соподчинения. В отношении глав субъектов РФ такая «мягкая сила», в первую очередь, сопряжена с экономическими рычагами давления, касающимися условий финансирования из федерального бюджета различных секторов экономики, социальной, бюджетной политики регионов и т.д. В то же время следует признать, что отсутствие законодательного закрепления правового статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах сегодня, попросту говоря более чем десяти лет существования этого института, является очевидным пробелом в правовом регулировании механизма государственного управления. Представляется, что для установления правовой определенности в отношении статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, как минимум, необходимо более детально закрепить реализуемые ими формы взаимодействия. В частности, положения ст. 6 Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», закрепляющие полномочия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе и полномочия по согласованию кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти необходимо, дополнить конкретным механизмом осуществления координации и юридического оформления ее результатов, а также

определить ответственность сторон и возможные согласительные процедуры в случае возникновения противоречий.

Проведенный анализ системы территориальных органов федеральной исполнительной власти позволяет заметить, что верхним уровнем их пространственного функционирования могут быть федеральный округ, межсубъектный экономико-географический комплекс либо, что является «классическим» примером, субъект РФ. Одновременно «низовым» звеном территориальной организации федеральной исполнительной власти могут выступать не только территориальные органы исключительно субъектного уровня, но и подчиненные им территориальные органы нижерасполагающегося уровня (поселений, муниципальных районов и городских округов) по соответствующей подведомственности.

Наряду с федеральным пространственным уровнем исполнительной власти Конституция РФ отчетливо провозглашает право субъектов РФ на формирование и деятельность собственных органов исполнительной власти (наряду с органами законодательной и судебной власти). При этом конституционно предусмотрена определенная самостоятельность субъектов РФ в учреждении органов исполнительной власти. Правовой основой пределов такой самостоятельности являются конституционные положения ч. 1 ст. 77, а также положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

В определении конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъекты РФ должны исходить из основополагающих конституционных принципов подчинения принципам демократического, правового, республиканского, федеративного, социального и светского государства (ч. 1 ст. 1, ст. 7, ч.1 ст. 14 Конституции

¹См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

РФ) и развивающих их конституционных принципов единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, равноправия субъектов РФ (ч. 1 и 3 ст. 5 Конституции РФ), разделения государственной власти на самостоятельные законодательную, исполнительную и судебную власти (ст. 10 Конституции РФ), организационно-функционального обособления органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ)¹.

Исходя из организационно-структурного строения системы органов исполнительной власти субъектов РФ, выделяются две основные группы данных органов – «высшие» и «иные» органы исполнительной власти субъекта РФ. К «высшим» органам относят высшее должностное лицо субъекта РФ, а также высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, к «иным» – отраслевые (межотраслевые) исполнительные органы и территориальные исполнительные органы субъекта РФ.

Организация исполнительной власти субъектов РФ достаточно разнообразна как по видам органов, так и по структурно-функциональным взаимосвязям между ними. Большинство конституций (уставов) субъектов РФ не дают полного представления о действующих на их территориях системах исполнительной власти, уделяя внимание лишь отдельным элементам – статусу высшего должностного лица и полномочиям органа общей компетенции².

Федеральный законодатель не закрепил наименование должности высшего должностного лица, ограничившись лишь общей формулировкой -

¹См.: Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы). Кемерово, 2008. С. 130-148; Крылов Б.С. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 1998. С 69.

²См.: Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации. Самара, 2005. С. 100.

«руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации» («высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации»). В то же время регионам была предоставлена определенная свобода в выборе наименования высшего должностного лица (высшего исполнительного органа государственной власти), обусловленная лишь границами исторических, национальных и иных традиций.

Здесь необходимо заметить, что до недавнего времени в большинстве субъектах-республиках в составе Российской Федерации высшее должностное лицо именовалось президентом (Башкортостан, Татарстан, Кабардино-Балкария, Чечня). Это вызывало неоднозначные допущения об особом правовом статусе таких субъектов РФ, наличия дополнительных, по сравнению с иными субъектами РФ, полномочий и даже собственного государственного суверенитета, что в итоге привело к необходимости вмешательства в данный спор Конституционного Суда РФ¹.

После внесения изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ (от 28.12.2010 № 406-ФЗ) этой практике положен конец: наименование должности высшего должностного лица не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента РФ (п. 6 ст. 18). Для приведения субъектами РФ своих основных законов в соответствие с федеральным законодательством установлен переходный период до 1 января 2015 г. По состоянию на 1 ноября 2014 г., из 22 республик в составе Российской Федерации только 2 не

¹См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года по делу о проверки конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы «О проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

привели свое законодательство в этой части в соответствие с федеральным законом (Башкортостан, Татарстан).

Необходимо также отметить, что до последнего времени действовал порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ решением высшего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Кандидатуру для наделения представлял Президент РФ. Эта процедура, в свою очередь, пришла на смену процедуре прямых выборов глав субъектов РФ непосредственно гражданами, проживающими на соответствующей территории (с 1 января 2005 г.)¹.

Несмотря на то, что порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ был признан Конституционным Судом РФ не противоречащим Конституции России², он вызвал крайне неоднозначные оценки в юридической науке. Первоначально громче звучали голоса тех, кто рассматривал подобный порядок в качестве разрушительного элемента принципов разделения властей и федерализма, усиления процесса унификации и концентрации политической власти в руках одного государственного органа. В тоже время, многие авторы предполагали временный (переходный) характер такого порядка. Как отмечает В.В. Невинский, «в сложных условиях развития России нарабатывается практика реализации данного способа занятия должности руководителя исполнительной власти субъекта Российской Федерации, воспринимаемого зачастую как временная вынужденная мера»³. Сходной позиции

¹См.: Полатов З.Т. Новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8. С. 9-12.

²См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

³Невинский В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти

придерживается и А. Н. Чертков, считающий, что порядок замещения высшего должностного лица субъекта РФ обусловлен традициями российской государственности, равно как и ее современными потребностями¹. В тоже время нельзя отрицать правомерность выводов об ущемлении таким порядком принципа самостоятельности субъектов РФ в формировании и осуществлении своей государственной власти, отстранения от такого формирования граждан данных субъектов².

Как показала практика государственного строительства, такие предположения были далеко не беспочвенны. По прошествии восьми лет процедура наделения полномочиями была заменена процедурой прямых выборов глав субъектов РФ³. Этот шаг обосновывается изменением политической ситуации в стране, поскольку в глазах общества выросла роль политических партий, готовых взять на себя ответственность за выдвигаемые ими кандидатуры. Новый формат выборов, по мнению большинства депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, смог создать

субъекта Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 55-59.

¹См.: Чертков А. Федерализм и обеспечение единства государственной власти: некоторые аспекты // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3. С. 100.

²См.: Борисова М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации. М., 2010. С. 70-78; Мокшина М.А. Институт высшего должностного лица субъекта РФ: история создания, политико-правовое содержание (на примере Удмуртской Республики) / М.А. Мокшина // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 550; Невинский В.В. Исполнительная власть в субъектах РФ в свете новелл федерального законодательства 2004-2005 гг. / В.В. Невинский // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. М., 2012. С.643.

³См.: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

такую конструкцию, «чтобы на выборы шли самые профессиональные люди, которым доверяет население»¹.

Отныне, согласно новой редакции статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», высшее должностное лицо субъекта РФ избирается непосредственно гражданами, проживающими на данной территории на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В то же время конституцией (уставом) или законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ избирается депутатами регионального парламента².

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ выдвигаются политическими партиями. Причем политическая партия вправе выдвинуть в качестве кандидата не только лицо, являющееся членом данной политической партии, но и лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта РФ может предусматриваться также выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

В любом случае о повышении самостоятельности главы субъекта РФ говорить не приходится, поскольку Президент РФ в любой момент может отрешить высшее должностное лицо субъекта РФ в связи с утратой им его доверия (п. «г» ч.1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ).

Новая процедура, хотя и является более демократичной, тем не менее, содержит в себе определенные изъяны. В частности, представляется, что «муниципальный фильтр»³ в условиях слабо развитой конкурентной

¹См.: К выборам готовы // Российская газета. 2012. 4 мая.

²См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³См. подробнее: Макарецев А.А. Новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: возврат к наделению полномочиями

политической системы на практике может привести к ситуации, когда преобладающая в представительных органах муниципальных образований субъекта РФ политическая партия, используя свое монопольное положение, будет чинить препоны для оппозиционного кандидата, что негативным образом скажется на демократичности и прозрачности процедуры выборов.

Характеризуя правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ, в качестве важнейшей характеристики этого статуса необходимо выделить осуществление им исполнительно-распорядительной деятельности. Причем здесь возникает вопрос о месте высшего должностного лица субъекта РФ в системе региональных органов государственной власти. Дело в том, что Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ выравнивает правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, относя обе указанные должности к исполнительной власти. Различие же федеральной и региональной схем построения системы органов государственной власти заключается в том, что высшее должностное лицо субъекта РФ (в отличие от Президента РФ) формально не выводится из системы органов исполнительной власти и не занимает арбитражного положения по отношению к другим ветвям государственной власти². Например, в конституциях большинства республик в составе Российской Федерации закрепляется, что высшее должностное лицо субъекта РФ (глава республики) возглавляет исполнительную власть (руководит высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ).

или дальнейшее развитие системы многостепенных выборов? // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 8-10.

¹См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст.5005.

²См.: Борисова М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации. М., 2010. С. 62-63.

Конституциями 11 республик в составе Российской Федерации глава республики называется главой исполнительной власти субъекта Федерации (Алтай, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Чечня, Чувашия, Крым). В 10 республиках он именуется руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Тыва, Удмуртия, Хакасия). И лишь в конституции Ингушетии нет однозначной привязки главы республики к исполнительной власти (кроме полномочий по формированию и отставке Правительства)¹.

В любом случае глава субъекта РФ, играет ведущую роль в государственном механизме субъектов Федерации. Наиболее рельефно это проявляется в тех субъектах РФ, где высшее должностное лицо избирается посредством прямых выборов, «минуя» высший законодательный (представительный) орган субъекта Федерации. Там же, где главы субъектов РФ избираются региональным парламентом (Ингушетия, Дагестан), такое доминирование менее выражено.

Так или иначе, но какого-либо реального воздействия региональные парламенты на глав субъектов РФ фактически не имеют. В частности, даже такое ключевое полномочие, как отрешение от должности на основании выражения недоверия, не влечет отставки главы региона. Это решение будет либо служить основанием для указа Президента РФ о прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, либо останется сугубо декларативным актом, не влекущим юридических последствий².

Наряду с высшим должностным лицом субъекта РФ постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Федерации является

¹См.: Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. Сайт Конституции Российской Федерации. URL:<http://constitution.garant.ru/region/> (дата обращения: 10.10.2014).

²См.: Чертков А. Федерализм и обеспечение единства государственной власти: некоторые аспекты // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3 (88). С. 98-110.

«высший орган исполнительной власти субъекта РФ» который направляет деятельность «иных» органов исполнительной власти субъектов РФ.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ. Отраслевые (межотраслевые) исполнительные органы также являются важным звеном в системе органов исполнительной власти субъекта РФ. В самом общем виде такими органами в республиках являются министерства, государственные комитеты, комитеты, управления, а в областях (краях) – министерства, государственные комитеты, департаменты, управления, инспекции и иные органы, входящие в структуру исполнительной власти. Кроме того, на уровне субъектов РФ создаются и собственные территориальные органы исполнительной власти субъектов Федерации в административно-территориальных единицах, причем правомочность такого создания была подтверждена Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике»»¹.

Система отраслевых (межотраслевых) исполнительных органов в том или ином субъекте РФ предопределяется рядом факторов: системой и структурой федеральных органов исполнительной власти и создаваемых ими территориальных органов, конституционно-правовым статусом, социально-экономическим развитием и финансово-бюджетными возможностями субъекта РФ².

С началом административной реформы был запущен процесс унификации и централизации исполнительной власти. В настоящее время унифицирован лишь федеральный уровень (что выразилось в триаде

¹См.: СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

²См.: Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации. С. 110.

министерство, служба, агентство). Вопрос же о необходимости унификации и на уровне регионов (в том числе отраслевых (межотраслевых) исполнительных органов) является дискуссионным. Хотя на практике этот процесс набирает ход. По состоянию на 1 января 2014 г. правительство или кабинет министров является высшим исполнительным органом государственной власти в большинстве субъектов РФ: 22 республики в составе РФ, 2 города федерального значения, 6 из 9 краев, 29 из 46 областей, 1 автономная область, 3 из 4 автономных округа. Особо следует отметить, что число региональных правительств неуклонно растет. Только за последние несколько лет правительства были созданы в Брянской, Волгоградской, Тверской, Тульской областях и ряде других регионов. Статус администрации как высшего исполнительного органа государственной власти закреплен в 14 субъектах Федерации (3 края, 10 областей, 1 автономный округ). Однако очевидно и то, что, исходя из федеративной природы российского государства, специфики административно-территориального деления и национального состава России, различных по масштабу и характеру государственно-управленческих задач, разного уровня социально-экономического развития регионов, организация исполнительной власти в различных субъектах Российской Федерации не может быть сведена к какой-то одной унифицированной схеме. Подобная унификация негативно скажется на эффективности государственного управления и функционирования исполнительной власти в регионах, приведет к излишней зарегулированности федеральным центром управленческих отношений на местах.

Теоретико-методологическое исследование конституционных основ организации исполнительной власти в Российской Федерации, конституционно-правового статуса исполнительных органов государственной власти и формы правления РФ, а также пространственных уровней осуществления исполнительной власти в России позволяет сделать некоторые общие выводы.

1. Форма «нетипичной», президентско-парламентарной республики оригинальным образом сочетается с формой федеративного государственно-территориального устройства России, которая, в свою очередь, предполагает наличие двух относительно самостоятельных пространственных уровней осуществления государственной власти – Федерации и ее составных частей (субъектов).

Вертикаль федеральной исполнительной власти находит свое продолжение в системе органов исполнительной власти субъектов РФ. Во-первых, на территории субъектов Федерации действует система территориальных органов большинства федеральных органов исполнительной власти (субъектного, районного или поселенческого уровней) наряду с органами исполнительной власти собственно каждого субъекта РФ. Во-вторых, Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти распространяют свою деятельность на территорию субъектов РФ в силу действия конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий. Органы исполнительной власти субъектов РФ подчинены Правительству РФ и иным федеральным органам исполнительной власти в части реализации исключительных предметов ведения Федерации и ее субъектов, а также при осуществлении переданных субъектам Федерации полномочий федеральной исполнительной власти. Учитывая, что «остаточная» («исключительная») компетенция субъектов Федерации незначительна, существующая вертикаль исполнительной власти пронизывает все пространственные уровни осуществления исполнительной власти, формируя стержень централизованного федеративного государственного механизма, который в конституционно-правовой науке именуется «унитарным федеративным» устройством.

2. Переходный период российской государственности и нестабильность государственной системы обуславливают необходимость жесткого подчинения основ организации органов исполнительной власти России ключевым принципам Конституции РФ, а также иным конституционным

положениям. Этот процесс находит развитие в законах и подзаконных актах федерального и регионального уровней.

3. Между тем, такая властная конфигурация имеет под собой довольно глубокие основания исторического, социально-экономического, национально-этнического, демографического, природно-климатического и географического характера. В конечном итоге, сложившаяся в Российской Федерации публично-территориальная вертикаль исходит, прежде всего, из целей максимальной рационализации и оптимизации осуществления исполнительной власти и государственного управления в сложившихся современных условиях внутреннего и международного положения России.

4. Главным в обосновании построения указанной властной территориальной вертикали является насущная потребность в согласованности принятия и проведения в жизнь управленческих решений, исходящих из единого направляющего, координирующего и контролирующего центра. Однако приведенный аргумент не должен вести к замещению демократических процедур формирования и функционирования органов исполнительной власти, поскольку это чревато дисбалансом системы «сдержек и противовесов». Деятельность исполнительных органов должна тесно увязываться с соблюдением принципа разделения и взаимного уравновешивания властей по «горизонтали» и «вертикали», необходимостью приближения реализуемых полномочий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти к потребностям населения в различных субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Глава 2. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ: сущность, основные направления, значение

§ 1. Сущность, формы и основные направления конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ

Публичная власть в Российской Федерации, реализуемая на основе конституционных принципов демократической, республиканской и федеративной государственности, верховенства и высшей юридической силы общегосударственной конституции, единства и разделения властей, самостоятельности местного самоуправления, имеет сложную организационную структуру на всех ее территориальных уровнях - федеральном, региональном и местном. Причем государственная власть, как подсистема власти публичной, доходит своими территориальными структурами до регионального и местного уровней, соприкасаясь и по многим направлениям переплетаясь с этими уровнями публичной власти. Как уже отмечалось, такое переплетение наиболее характерно для системы исполнительных органов государственной власти. В таких условиях возникает необходимость упорядочения и рационализации взаимоотношений между различными уровнями исполнительной власти Федерации и ее субъектов. Важное значение в этом случае приобретает конституционно-правовое регулирование взаимоотношений двух подсистем государственной исполнительной власти – федеральной и субъектов Федерации (региональной).

Природе конституционного права, как ведущей отрасли российского права присуще то, что его нормы, с одной стороны, регулируют наиболее

важные для обеспечения жизнедеятельности отдельного человека и функционирования государства общественные отношения, которые не регулируются нормами иных отраслей права, а с другой стороны, регулируют базовые общественные отношения, развернутое (детальное) регулирование которых осуществляется нормами иных отраслей российского права¹. На этом фоне особое значение приобретает конституционализация взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Конституционализация в самом общем смысле - это постоянно протекающий процесс воздействия норм и принципов конституционного права на нормы и принципы иных отраслей права. В более узком смысле - это процесс приведения норм иных отраслей права в соответствие с нормами Конституции РФ². Как отмечает И.А. Кравец, конституционализация может использоваться в конституционном праве для обозначения двух разновекторных процессов регулирования общественных отношений с помощью правовых норм высшего порядка. Во-первых, особая значимость для общества и государства отдельных видов общественных отношений способна обуславливать потребность регулирования их в конституции, а потому конституционное регулирование может расширять свой объект. Во-вторых, действующая в стране конституция с помощью эшелонированного и многоуровневого конституционного законодательства может распространять свое регулирующее воздействие на всю систему права и законодательства³. Схожего мнения придерживается и В.И. Крусс. В частности, он пишет: «Именно потому, что текст Конституции РФ является универсальным источником права, т.е. правом в его социально-природной, смыслообразующей, актуальной и потенциальной подлинности, постольку и

¹ См.: Невинская Е.В. Системообразующая функция Конституции Российской Федерации. Барнаул, 2009. С. 22-24.

² См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2002. С. 24.

³ См.: Кравец И.А. Понятие и способы конституционализации правового порядка // Российский юридический журнал. 2003. № 4. С. 9-18.

конкретизация этого текста есть единственно возможный и принципиально необходимый путь обеспечения конституционной целостности (конституционализации) права»¹. Обобщая различные взгляды российских исследователей конституционализацию отдельных сфер правового регулирования можно определить как процесс ориентирующего и системного воздействия принципов и норм Конституции РФ, 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.

В этой связи, применительно к вопросу о конституционно-правовом регулировании сущности, формы основных направлений взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации можно выделить несколько групп норм.

Первую группу составляют нормы конституционного права, устанавливающие принципы республиканской и федеративной государственности, верховенства и высшей юридической силы российской Конституции, единства и разделения государственной власти. Конституционализация названных принципов, осуществляемая исключительно нормами конституционного права, в частности, нормами высшего порядка – основного закона России, конкретизируется в определенных положениях Конституции РФ, прямо или косвенно затрагивающих взаимоотношения органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов.

Например, из конституционного принципа республиканского государства вытекает, что не только российское государство в целом является по форме республикой, но и ее составные территориальные образования (субъекты федерации) должны обладать чертами

¹Крусс В.И. Юридические предпосылки и перспективы конституционализации российского законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 2-5.

республиканской формы организации в них государственной власти: избранный на время (прямо или косвенно), несущий политико-правовую ответственность глава государства или территориального образования (высшее должностное лицо, руководитель высшего органа исполнительной власти); периодически избираемый орган законодательной власти, включенный в систему разделения властей вместе с Правительством РФ и высшими судами; высший орган федеральной и региональной исполнительной власти, формируемый на время посредством выборов, назначения или смешанным способом и несущий политико-правовую ответственность за свою деятельность.

С учетом закрепленного в качестве одного из основополагающих конституционных принципов федеративного государства следует утверждать, что принципиальная однородность способа организации высших органов государственной власти, включая высшие органы исполнительной власти Федерации и ее субъектов, обеспечивает синхронность организации взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации (высших, центральных и региональных органов) и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В отечественной науке конституционного права уже в первые годы действия Конституции РФ 1993 г. возник вопрос о том, должна ли разновидность формы правления в субъектах Федерации быть принципиальной копией разновидности, в частности, республики, в самом федеративном государстве. В решении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. победила правовая позиция Суда о точном соответствии порядка формирования и организации органов исполнительной власти субъекта Федерации этим процедурам в федеральной исполнительной власти. Однако конституционная практика внесла некоторые коррективы. В частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федерации»¹ предусмотрел возможность установления либо высшего должностного лица, либо руководителя высшего органа исполнительной власти, что с формально-юридической точки зрения говорит о признании разностатусности первого должностного лица в субъекте РФ.

Вторую группу норм составляют нормы конституционного права, устанавливающие в федеральных конституционных законах и обычных федеральных законах отдельные положения в развитие Конституции РФ (Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»²; Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ и др.).

Наконец третью группу норм, имеющую ключевое значение при конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ составляют так называемые «смежные» нормы. В юридической литературе отмечается, что некоторые конституционные понятия могут быть названы смежными (с отраслевыми) конституционно-правовыми понятиями, поскольку их содержание в конституционном праве может не совпадать с содержанием одноименных отраслевых понятий⁴. Появление понятия «смежных конституционно-правовых норм» связано с тем, что конституционное законодательство имеет как исключительную сферу действия, которую регулируют нормы только данной отрасли (это нормы о федеративном устройстве государства, о системе государственной власти, об атрибутах государства), так и сферы, являющиеся смежными с другими отраслями

¹См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2002. С. 16.

права. В частности, сегодня административное законодательство регулирует с разной степенью детализации те государственно-управленческие отношения, в регулировании которых задействованы и нормы конституционного права. Последние выступают по отношению к ним либо в качестве приоритетных (направляющих) норм, требующих развития нормами административного права, либо в качестве норм действующих одновременно, согласованно¹.

Таким образом, хотя регулирование вопросов государственного управления и осуществляется в значительной мере административным правом, оно испытывает воздействие и норм конституционного права. Тем самым обеспечивается конституционализация административно-правового регулирования как процесс конституционно ориентирующего воздействия на административно-правовое регулирование. Это общее методологическое положение вполне распространяется на такую сферу государственной власти, как исполнительная власть, в том числе на способы формирования, внутреннюю организацию и деятельность федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Здесь прежде всего обращает на себя внимание вопрос о конституционно-правовом регулировании предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов. Соответственно конституционному разграничению законодательной и исполнительно-распорядительной компетенции будет наполнена определенным содержанием деятельность федеральных органов исполнительной власти (центральных, территориальных) и органов исполнительной власти субъектов РФ, естественной потребностью которой выступает взаимодействие их в отдельных направлениях и в определенных формах.

¹ См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). С. 16.

Как известно, Конституция РФ устанавливает три группы предметов ведения: предметы исключительного ведения Российской Федерации; предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; предметы исключительного ведения субъектов РФ (ст. 71-73, 76 Конституции РФ). Причем, как отмечается в юридической литературе, наиболее проблемным является разграничение совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, выделение предметов исключительного ведения субъектов РФ, поскольку именно здесь происходит столкновение федеральных и региональных интересов¹.

В то же время вопрос разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов тесно связан с вопросом о единстве системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, и как следствие, с проблемой баланса процессов централизации и децентрализации государственной власти, являющейся ключевой в любом федеративном государстве.

Отечественная юридическая наука не выработала единого мнения о пределах самостоятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках единой системы органов исполнительной власти России. Так, одни авторы считают, что единую систему исполнительной власти в России федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют исключительно в пределах ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов². В.В.

¹ См.: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Проблемы разграничения совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 45-50; Мусалова З.М. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: конституционный аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 9-13; Тхабисимов Х.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 19-24.

² См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1999. С. 116.

Невинский пишет: «Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ (*то есть формально-юридически – К.Ч.*) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти лишь в пределах ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, по предметам остаточного (исключительного) ведения субъектов РФ исполнительные органы субъектов Федерации не образуют единой системы исполнительной власти России»¹.

Более категоричен немецкий государствовед А. Бланкенагель, считающий, что «наличие единой иерархической структуры, особенно в сфере исполнительной власти, обесценивает идею вертикального разграничения власти, заложенную в принципе федерализма, подразумевающего наличие в рамках вертикальной организации органов государственной власти сегментированных, независимых подразделений с ограниченным правом управления, контроля и наложения санкций в отношении высших государственных органов исполнительной власти, а также наличие у «низших» государственных органов исполнительной власти возможности защищать сферу своих полномочий от вторжения «высших» государственных органов там, где переплетаются интересы и тех и других»².

С другой стороны, ряд российских авторов придерживается мнения о том, что часть 2 статьи 77 Конституции РФ нельзя понимать формально, поскольку в таком случае единая система органов исполнительной власти РФ будет не в состоянии эффективно функционировать³. В частности, по мнению

¹ Невинский В.В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Материалы Международного научно-практического семинара 1-2 октября 2004 г. / отв. ред. В.В. Невинский. Барнаул, 2004. С. 29-36.

² Бланкенагель А. Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации – какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1 (54). С. 124.

³ См. например: Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

В.С. Шевцова, устанавливаемая ч. 2 ст. 77 Конституции РФ «единая система» является лишь ядром, основополагающей частью правовой конструкции единой системы исполнительной власти¹.

Как представляется, обе позиции не являются конфронтационными, а лишь акцентируют внимание на различных аспектах исследуемого государственно-правового явления - формально-юридическом и управленческо-практическом. При этом формально-юридический подход обладает несомненным преимуществом в том плане, что имеет под своей интерпретацией четкую конституционную основу в описании государственно-правовой действительности. Управленческо-практический подход, наоборот, акцентирует внимание на складывающейся практике государственного управления в России, но выходит за границы конституционного поля, очерченные ч. 2 ст. 77 Конституции РФ.

Для попытки сглаживания этих противоречий и выработки универсального подхода к обозначенной проблеме представляется разумным обратиться к зарубежному опыту, в частности, к юридическим конструкциям теории «кооперативного» федерализма. Эта теория появилась в 30-х годах в США, Канаде и Австралии в результате приспособления к потребностям эпохи теорий «классического» (дуалистического) федерализма 19 в., основанных на равенстве независимости друг от друга властей союза и его членов². По мнению ряда западных авторов, общим в доктрине «классического» и «кооперативного» федерализма является то, что власти союза и его членов не должны быть подчинены друг другу. Вместе с тем, если теория «дуалистического» федерализма признавала лишь отношения независимости и параллельные компетенции, то теория «кооперативного»

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». М., 2006. С. 68-69.

¹ См.: Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая. Разделение властей «по горизонтали». М., 2004. С. 242.

² См.: Невинский В.В. Правовое положение субъектов буржуазных федераций (на примере федеральных земель ФРГ). Красноярск, 1986. С. 33.

федерализма выдвигает требование координации отношений и компетенций, исключая субординацию¹. «Кооперативный» федерализм, в конечном итоге, служит организационно-технической рационализации государственного устройства, при которой координация должна открыто сохранять средний путь между централистской унификацией и региональной самостоятельностью².

Главенствующим здесь представляется именно тезис о координации (в противовес субординации), как наиболее эффективном средстве рационализации и оптимизации осуществления государственной власти в федеративном государстве. По замечанию К. Хессе, «осуществляемое на основе четкой концепции и координации сотрудничество может содействовать необходимому в современном социальном государстве единообразному и эффективному выполнению государственных задач, не приводя к централизации»³. Как уже отмечалось, российская практика государственного строительства сегодня характеризуется нарастающим усилением процессов централизации со значительным акцентом на механизм субординации между органами государственной власти (прежде всего органами исполнительной власти), что позволяет говорить о России как об «унитарном федеративном» государстве. Однако подобные тенденции наблюдаются не только в России, но и в ряде западных демократических государств, имеющих длительные традиции федерализма. Например, в конституционно-правовой науке отмечается, что практика федеративных

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 625; Крылов Б.С. Проблема разграничения предметов ведения Российской Федерации и её субъектов // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. М., 1995. С.49-50; Становление федерализма в России. Документы и материалы (1985-1999). В. 2 ч. Ч. 1: Кризис советской федерации и поиски новой модели российского федерализма (1985-1993) / под ред. д-ра юрид. наук С.М. Шахрая. М., 2014. С. 112; Handbuch des politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben von Kurt Sontheimer und Hans H. Rohring. Munchen-Zurich, 1977. S. 194.

² См.: Grundgesetz und Verfassungender deutschen Lander. Munchen, 1980. S. 12; Handbuch des politischen System der Bundesrepublik Deutschland. S. 195; Laufer H. Der Foderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1974. S. 139-145.

³ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 123.

отношений в ФРГ выявила устойчивую тенденцию к усилению централизации государственного устройства при перевесе федерации в сфере законодательства и переложения тяжести исполнения законов на земли¹.

Что касается России, то разрастание центростремительных тенденций здесь, в известной мере, объясняется предпосылками, знакомыми современному учению о федерализме. Среди них - усиление концентрации и централизации ресурсов государства для решения внутренних экономических и социальных задач; стремление к установлению равного масштаба управляемости государства в разных его частях; сосредоточение ресурсов для предотвращения и ликвидации последствий техногенных катастроф, а также устранения социальных и экономических последствий наплыва многотысячного потока беженцев из находящихся вблизи границ России стран-очагов военных конфликтов; эффективное обеспечение внутренней безопасности и правопорядка в обществе; необходимость оперативного решения задач, связанных с внешним положением государства; интенсификация информационных потоков и коммуникаций вообще². Однако даже в условиях «унитарного федеративного» устройства действие упомянутых предпосылок не должно низводить статус субъектов Федерации до обычных административно-территориальных единиц унитарного государства. Как отмечает В.В. Невинский, обычно «в таких случаях федеральная власть добивается сбалансирования интересов центра, «совокупного» государства и регионов посредством мер «кооперации» и

¹См.: Знаменщиков Р.В. Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 42; Невинский В.В. Основы современного конституционализма Австрии и Германии: учеб. пособие. Барнаул, 1997. С. 49; Платонов. В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 33; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997. С. 76.

²См.: Невинский В.В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики / В.В. Невинский // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. М., 2012. С. 577.

«координации» в целях сохранения федеративного устройства»¹. Однако следует иметь в виду, что в условиях второй половины 90-х гг. 20 в. именно такая модель способствовала втягиванию регионов в диалог с федеральным центром. И хотя поначалу этот диалог зачастую носил конфликтный характер, объективно он содействовал восстановлению и укреплению связей, что позволило в конечном счете прекратить «парад суверенитетов» и начать процесс укрепления внутреннего единства Российской Федерации².

Таким образом, единая система органов исполнительной власти по предметам исключительного ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов представляет собой иерархическую вертикаль исполнительной власти, в отношениях между уровнями которой преобладают методы субординации. В то же время федеральная исполнительная власть воздействует на органы исполнительной власти субъектов РФ и при реализации ими полномочий в рамках собственных предметов ведения, координируя и направляя их деятельность.

Централизация исполнительной власти на всех ее пространственных уровнях наиболее рельефно проявляется при взаимодействии федеральных и региональных органов исполнительной власти, в частности, в унификации форм такого взаимодействия. Следует отметить, что в самом общем смысле взаимодействие представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения. При этом понятие взаимодействия находится в глубокой связи с понятием структуры. Взаимодействие выступает как интегрирующий фактор, посредством которого происходит объединение частей в определенный тип целостности³.

¹ Невинский В.В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики. С. 577.

² Становление федерализма в России. Документы и материалы (1985-1999). В. 2 ч. Ч. 1: Кризис советской федерации и поиски новой модели российского федерализма (1985-1993) / под ред. д-ра юрид. наук С.М. Шахрая. М., 2014. С. 113.

³ См.: Большая Советская Энциклопедия (в 30 томах) / гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1971. Т. 5. С. 9-10.

Правовую основу взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ составляет большой массив различных по своей юридической силе правовых актов федерального и регионального уровней.

Прежде всего, следует отметить конституционные положения, устанавливающие, что Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Кроме того, Конституция РФ устанавливает возможность федеральных органов исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ передавать им для осуществления часть своих полномочий, а также возможность органов исполнительной власти субъектов РФ передавать часть своих полномочий, но уже органам федеральной исполнительной власти по соглашению с ними (ч. 2, 3 ст. 78 Конституции РФ). Очевидная необходимость взаимодействия различных уровней исполнительной власти при передаче ими друг другу полномочий (посредством согласования) дополняется возможностью Президента РФ и Правительства РФ обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ). Более того, в ст. 72 Конституции РФ, закрепляющей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (что уже автоматически предполагает необходимость взаимодействия), в ряде пунктов прямо говорится, например, о *координации*, как одной из форм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Эти конституционные положения дополняет Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно которому Правительство РФ в пределах своих полномочий обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов (ст. 13), координирует деятельность федеральных органов исполнительной

власти по отдельным вопросам (ч. 2 ст. 32), а также способствует взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 44). Следует также отметить Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹. Данным законом предусматривается взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти в форме координации. В частности, ст. 9 закрепляет, что в течение переходного периода на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя создаются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти по согласованию с соответствующими органами государственной власти этих субъектов РФ. Несмотря на особые исторические условия вхождения этих двух регионов в состав Российской Федерации, представляется, что федеральный законодатель, закрепляя необходимость согласования, подходил к нему как к общему правилу, сложившемуся в практике государственного управления Российской Федерации и ее субъектов. Причем подобная практика является характерным инструментарием теории и практики именно «кооперативного федерализма».

Отдельные формы взаимодействия закреплены и в некоторых федеральных законах. Например, в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 15)², Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

¹См.: СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

²См.: СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

Федерации» (ст. 9.1)¹, Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 6)² и ряде других.

Важное значение в свете процесса конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ имеют и подзаконные нормативные правовые акты. Именно они зачастую регулируют вопросы взаимодействия органов исполнительной власти различных уровней и в этой связи особо нуждаются в системном и ориентирующем воздействии норм и принципов конституционного права, как необходимом условии функционирования демократической, правовой государственности. Так, важнейшим значением для всей системы органов исполнительной власти России обладают Указ Президента РФ от 2 июня 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»³, закрепляющий за высшим должностным лицом субъекта РФ полномочия по организации *взаимодействия и координации* деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с территориальными органами федеральной исполнительной власти, а также принятое в его развитие Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»⁴. Утвержденное названным постановлением одноименное Положение предусматривает несколько конкретных *форм взаимодействия*- координация, подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской

¹См.: СЗ РФ. 2002.№ 26.Ст. 2519.

²См.: СЗ РФ. 1995. № 17.Ст. 1462.

³См.: СЗ РФ. 2005.№ 27.Ст. 2730.

⁴См.: СЗ РФ. 2005.№ 50.Ст. 5311.

Федерации и законодательства субъектов РФ, обмен информацией и некоторые другие¹.

Следует упомянуть также и Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», согласно которому типовые правила взаимодействия территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ определяются в типовом положении о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти². Однако типовые положения не закрепляют общие правила взаимодействия, ограничиваясь лишь указанием на то, что соответствующие территориальные органы осуществляют свою деятельность во взаимодействии с иными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, а также установлением отдельных форм такого взаимодействия³.

В этой связи необходимо обратить внимание и на положения о конкретных федеральных органах исполнительной власти, а также на положения их территориальных органов, закрепляющие различные формы взаимодействия этих органов с органами исполнительной власти субъектов РФ (например, положения о МВД России⁴, Минобороны⁵, Минздраве¹ и

¹См.: Там же.

²См.: СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

³См.: Приказ МЧС РФ от 6 августа 2004 г. № 372 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации» // РГ. 2004. 25 августа.

⁴См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

⁵См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

т.д.). Учитывая, что конституционная категория «исполнительная власть» включает не только Правительство РФ, но и федеральные органы исполнительной власти (в том числе центральные и территориальные органы федеральной исполнительной власти), а также то, что конституционно-правовые основы федеральных органов исполнительной власти регулируют вопросы организации и деятельности этих органов вышеуказанные подзаконные правовые акты имеют важнейшее значение в свете процессов конституционализации.

Также следует отметить тот факт, что какой-либо системности закрепления форм взаимодействия в данных актах не прослеживается (например, консолидации в отдельной главе или статье). Они рассредоточены по всему тексту положения, выражаясь, как правило, в тех или иных полномочиях федеральных органов исполнительной власти, их территориальных структур. Аналогичным образом формы взаимодействия устанавливаются и положениями о региональных органах исполнительной власти, в которых также отсутствует какая-либо системность их закрепления².

Исследуя правовую основу форм взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, необходимо назвать также государственные программы, утверждаемые распоряжениями

¹См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

²См.: Положение о Министерстве здравоохранения Новосибирской области. Официальный сайт Министерства здравоохранения Новосибирской области. URL: <http://zdrav.nso.ru/ministerstvo/polmin/Pages/default.aspx> (дата обращения: 20.02.2014); Положение о Министерстве науки и образования Красноярского края. Официальный портал Красноярского края. URL: <http://www.krskstate.ru/government/executiv/ministers/0/doc/117> (дата обращения: 20.02.2014).

Правительства РФ¹. Многие государственные программы предусматривают те или иные формы взаимодействия между реализующими их органами исполнительной власти федерального и регионального уровней. Они также обладают высоким конституционно-ориентирующим воздействием на конкретные управленческие отношения, поскольку их положения во многом исходят из основополагающих конституционных принципов государственного суверенитета Российской Федерации, федерализма и разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Исходя из анализа правовых актов, устанавливающих формы взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, можно более детально проанализировать отдельные формы взаимодействия. Прежде всего, следует отметить, что под формой взаимодействия следует понимать вид связи участников взаимодействия, основанный на принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели². Реализация форм взаимодействия возможна по двум основным направлениям: во-первых, координационное направление, которое предполагает совместное согласование, приведение в соответствие (реализуемое в формах консультирования, обсуждения, коллегиального принятия решений в совместных коллегиях, комиссиях, рабочих группах, согласования принимаемых нормативных правовых актов, участия федеральных органов исполнительной власти в назначении руководителей региональных органов исполнительной власти и др.), и во-вторых,

¹См.: Портал государственных программ Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/Start> (дата обращения: 18.02.2014).

²См.: Казанцева О.Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации: дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2011. С. 99-100; Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 34.

субординационное (контрольное) направление (реализуемое, прежде всего, в форме предписаний федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ и контроля за их исполнением)¹.

Координационные и консультационные структуры создаются для предварительного рассмотрения и подготовки предложений, позволяющих выработать согласованные решения; для согласования с федеральным центром правовых актов принимаемых органами исполнительной власти субъекта РФ, обеспечения реализации совместных действий. Субординация (контроль) же представляет собой осуществление компетенции в рамках единой системы исполнительной власти, а также установление федеральными органами исполнительной власти соответствия или несоответствия фактического состояния проверяемого объекта (эффективности осуществления делегированных исполнительным органам субъекта РФ полномочий, целевого использования переданных финансовых средств и т.д.) заданному состоянию с целью устранения отклонений от заданных параметров².

Реализацию конкретных форм взаимодействия федеральных(центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ можно увидеть в правовом регулировании процессов формирования, внутренней организации, осуществлении компетенции. Исходя из этого, представляется необходимым выделить следующие формы взаимодействия: 1) координация федеральными органами исполнительной власти деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ; 2) создание совместных координационных, консультационных, совещательных и тому подобных структурных

¹См.: Челпаченко О.А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 53-58.

²См.: Космина И.А. Органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: взаимодействие в городе федерального значения. СПб., 2011. С. 92, 114.

образований; 3) оказание федеральными органами исполнительной власти методической помощи органам исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимный обмен информацией; 4) передача федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий, а также передача части полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ на федеральный уровень; 5) контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти за соблюдением органами исполнительной власти субъектов РФ законодательства и выполнением переданных полномочий; 6) координация федеральными органами исполнительной власти реализации органами исполнительной власти субъектов РФ государственных программ.

Особым значением для Российской Федерации как централизованного государства, обладает координация деятельности органов исполнительной власти различных пространственных уровней. *Координация* федеральными органами исполнительной власти деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ является одной из основных и распространенных форм взаимодействия названных органов, которая имеет глубокие конституционные основания и обусловливается спецификой теории и практики «кооперативного федерализма» в России. Координация предполагает согласование, сочетание, приведение в соответствие (понятий, действий, составных частей чего-либо)¹. Она способствует решению тактических и стратегических задач государственного управления в русле централизации и унификации исполнительной власти. Причем нельзя не согласиться с В.В. Невинским, отмечая, что хотя объективную необходимость такой унификации (как и централизации) сложно отрицать,

¹См.: Большая Советская Энциклопедия (в 30 томах) / гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1973. Т. 13. С. 121.

она должна осуществляться в определенных, очерченных Конституцией РФ и принятыми строго в соответствии с ней федеральными законами рамках¹.

Следует отметить, что при закреплении в Конституции РФ и текущем законодательстве, а также в подзаконных нормативных правовых актах сфер деятельности и конкретных вопросов, предусматривающих взаимодействие органов исполнительной власти различных уровней, кроме собственно термина «взаимодействие», могут использоваться и такие термины, как «совместно», «по согласованию», «с учетом мнения»². Однако при реализации данной формы взаимодействия возникают определенные трудности, поскольку отсутствуют четкие процедуры осуществления и юридического оформления результатов такого взаимодействия, устанавливающие предмет согласования, не определены ответственность сторон и юридическая сила совместно принятых решений³. Представляется, что данные вопросы нельзя оставлять на усмотрение правоприменителя, поскольку различия в трактовке положений нормативных правовых актов, устанавливающих координацию, приведет к неоднородности и противоречивости государственного управления в рамках единой системы исполнительной власти, что недопустимо.

Например, в Положении о Министерстве внутренних дел РФ закреплено, что министерство *координирует* деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов

¹См.: Невинский В.В. Централизация государственно-правового регулирования в России: условия, пределы / В.В. Невинский // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. М., 2012. С. 584.

²См.: Лексин В., Швецов А. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. 2003. № 2 (30). С. 97-122.

³См.: Лексин В., Швецов А. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений. С. 99; Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С.В. Кабышев, И.В. Лексин, Д. Элдер [и др.]. М., 2009. С. 162.

РФ в области обеспечения безопасности дорожного движения (пп. 21 п. 12)¹. В Положении о Министерстве РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий установлено, что министерство осуществляет *координацию* проводимых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления работ по созданию, развитию и организации эксплуатации системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» (пп. 4 п. 8), а также осуществляет *по согласованию* с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проверки готовности указанных органов к осуществлению мероприятий гражданской обороны и мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (пп. 5 п. 9)². Аналогичные нормы существуют не только в положениях о федеральных органах исполнительной власти «силового блока», но и в положениях органов, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. Так, в соответствии с Положением о Министерстве образования и науки РФ министерство осуществляет *координацию* деятельности в сфере образования федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ и иных субъектов системы образования (п. 5.5.13)³.

Приведенные примеры достаточно наглядно демонстрируют уже упоминаемую выше проблему отсутствия конкретных алгоритмов координации в тех или иных случаях. В положениях говорится лишь о необходимости координации или согласования, но при этом за рамками

¹См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011.№ 10.Ст. 1334.

²См.: Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004.№ 28.Ст. 2882.

³См.: Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013.№ 23.Ст. 2923.

правового регулирования остаются конкретные способы такой координации и порядок принятия конечных решений. Следует согласиться с А.В. Акчуриной в том, что существует объективная потребность установления в нормативных актах организационных форм и конечных решений взаимодействия органов исполнительной власти России¹.

С координацией федеральными органами исполнительной власти деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ тесно связана еще одна форма взаимодействия - *создание совместных координационных, консультационных, совещательных и тому подобных структурных образований*. При этом координационные органы, как правило, именуются комиссиями, а консультационные и совещательные органы - советами. Комиссии образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. В качестве примера можно назвать межведомственные комиссии по профилактике правонарушений, по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности субъекта РФ и т.д. Компетенция и порядок принятия решений определяются в положениях либо в решениях об образовании данных структур. Так, Указом Президента РФ от 26 июля 2011 г. № 988² была образована Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в Российской Федерации³, основной целью деятельности которой является обеспечение реализации государственной политики в области противодействия экстремизму, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной

¹См.: Акчурина А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ. С.130.

²См.: СЗ РФ. 2011. № 31. ст. 4705.

³См.: Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в РФ. Сайт Министерства внутренних дел РФ. URL: <http://mvd.ru/mvd/sovorg/mejved> (дата обращения: 10.03.2014).

власти субъектов РФ, участвующих в противодействии экстремизму, а также организационно-методического руководства этой деятельностью. В работе комиссии, среди прочих, принимают участие полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, а также главы субъектов РФ. Постановлением Правительства РФ от 14 января 2003 г. № 11¹ была образована Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности², в задачи которой входит обеспечение согласованности действий органов исполнительной власти, государственных и иных организаций при реализации государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности.

Как отмечается в отечественной конституционно-правовой науке, в последнее время наметилась тенденция создания централизованных, иерархически связанных между собой структур для решения оперативных задач, стоящих перед государством с помощью обеспечения их взаимодействия. Причем показательным примером может служить деятельность региональных антитеррористических комиссий³. В частности, Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116⁴ учрежден Национальный антитеррористический комитет⁵. Одновременно с созданием комитета в субъектах РФ для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов

¹См.: СЗ РФ. 2003. № 3. Ст. 228.

²См.: Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. Сайт МЧС России. URL: http://www.mchs.gov.ru/ministry/comissions/Pravitelstvennaja_komissija_po_preduprez (дата обращения: 10.03.2014).

³См.: Акчурина А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ. С. 120; Баскаев А. Антитеррористическая вертикаль власти // Российская Федерация сегодня. 2004. № 23. С. 34-35.

⁴См.: СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897.

⁵См.: Национальный антитеррористический комитет. Информационно-аналитический портал. URL: <http://nac.gov.ru/> (дата обращения: 10.03.2014).

исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений образованы антитеррористические комиссии, которые возглавляют руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, следует отметить, что полномочия по созданию координационных и совещательных органов (комиссий, советов) закреплены в положениях о многих федеральных органах исполнительной власти. Такие полномочия, так или иначе, закрепляются за всеми федеральными министерствами, за федеральными службами (за исключением ФСБ России, ФСИН России, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю) и федеральными агентствами. В то же время необходимо отметить определенные различия в содержании таких полномочий. Дело в том, что одни положения о федеральных органах исполнительной власти предусматривают возможность создания как совещательных, так и координационных органов (советов, комиссий), другие же говорят о возможности создания только совещательных органов. Так, если положениями всех существующих в России федеральных министерств (в количестве 23) предусмотрено создание координационных и совещательных органов, то большинством положений федеральных служб и федеральных агентств предусмотрено лишь создание совещательных органов (по состоянию на 12 марта 2014 г.). Из 33 федеральных служб создание и координационных, и совещательных органов предусмотрено положениями о ФАС России, Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству (только координационные органы), ФСИН России, Росалкогольрегулировании, ФСТ России, Рособоронзаказе, Ростехнадзоре, Ространснадзоре, ГФС России, ФСКН России, ФСО России. Из 25 федеральных агентств создание и координационных, и совещательных органов предусмотрено положениями о Главном управлении специальных программ Президента РФ, Рослесхозе, Росгранице, Роскосмосе, Роспечати,

Росрыболовства, Росрезерве, Ростуризме, Росмолодежи. Соответственно в положениях об остальных федеральных службах и федеральных агентствах закреплено полномочие лишь по созданию совещательных органов. Причем какой-либо очевидной логики и системности в таком закреплении не просматривается.

Важно отметить то, что межведомственные органы могут создаваться не только в целях совместной координации какой-либо одной сферы деятельности, но и для общего обеспечения взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральной исполнительной власти¹. К примеру, в Пензенской области существует Высший координационный Совет при Губернаторе Пензенской области по организации взаимодействия исполнительных органов государственной власти области и территориальных органов федеральной исполнительной власти². Аналогичные координационные органы существуют в Ульяновской области³, Республике Адыгея⁴ и др.

Следующей формой взаимодействия является *оказание федеральными органами исполнительной власти методической помощи органам исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимный обмен информацией*. Методическая помощь оказывается органам исполнительной

¹См.: Акчурина А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ. С. 120.

²См.: Постановление Губернатора Пензенской области от 3 августа 2007 г. № 260 «О высшем координационном Совете при Губернаторе Пензенской области по организации взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пензенской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Пензенские губернские ведомости. 2007. № 27. Ст. 17.

³См.: Постановление Губернатора Ульяновской области от 14 ноября 2006 г. № 113 «О Коллегии при Губернаторе Ульяновской области по обеспечению взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти Ульяновской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Ульяновская правда. 2006. № 91.

⁴См.: Указ Президента Республики Адыгея от 23 апреля 2007 г. № 136 «Вопросы Совета по взаимодействию и координации деятельности органов исполнительной власти Республики Адыгея и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СПС «Консультант Плюс»

власти субъектов РФ при подготовке ими региональных правовых актов и при осуществлении переданных полномочий.

В первом случае методическая помощь должна обеспечить единообразие правового регулирования на всей территории РФ, сократить случаи нарушения федерального законодательства, а также избежать правовых коллизий. Например, Положение о Министерстве юстиции РФ предусматривает осуществление министерством методического обеспечения деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения (пп. 30.32 п. 7)¹.

Во втором случае оказываемая методическая помощь должна обеспечить максимально эффективное и качественное выполнение переданных органам исполнительной власти субъектов РФ федеральных полномочий. Например, Положение о Министерстве культуры РФ закрепляет, что министерство осуществляет издание обязательных для исполнения методических указаний и инструкции по осуществлению переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия(п. 5.4.9)². Похожие нормы содержит и Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ, согласно которому министерство имеет право издавать обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы по осуществлению органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации в области ветеринарии (п. 5.5.23)³.

¹См.: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004.№ 42.Ст. 4108.

²См.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011.№ 31.Ст. 4758.

³См.: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г.№ 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008.№ 25.Ст. 2983.

Важнейшей для российского федеративного государства формой взаимодействия Федерации и ее субъектов является *передача федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий, а также передача части полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ на федеральный уровень*. Данная форма взаимодействия основана на положениях ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ, согласно которой полномочия федеральных органов исполнительной власти и полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ могут взаимно передаваться друг другу путем заключения соглашений. Эти конституционные положения дополняются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. На основании этих правовых норм достигается достаточно высокая степень вплетения региональных органов исполнительной власти в единую систему органов исполнительной власти России, при существенном доминировании федерального центра. Прежде всего оговаривается, что по своему содержанию и форме соглашения о передаче полномочий отличаются от договоров между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ о разграничении полномочий. Такие договоры могут приниматься в исключительных случаях, когда это обусловлено экономическими, географическими или иными особенностями субъектов РФ. Они разграничивают полномочия, относящиеся к совместным предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов, имеют форму договора, подписываются Президентом РФ и главой соответствующего субъекта РФ и утверждаются федеральным законом. Соглашения между федеральными исполнительными органами и исполнительными органами субъектов РФ могут быть не связаны с какой-либо исключительностью субъекта РФ. Они

¹См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

могут касаться полномочий, относящихся ко всем трем группам предметов ведения (федеральным, совместным и предметам ведения субъектов РФ). При этом они имеют иную форму юридического акта, подписываются представителями федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта РФ, их проекты предоставляются в Правительство РФ и утверждаются им¹.

Следует отметить, что в российском законодательстве существует ряд ограничений для заключения соглашений о передаче полномочий. Так, согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ передача федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий допустима, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам (ч.1. ст. 26.8). Причем соглашения заключаются только когда осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, в противном случае необходимость такого соглашения отпадает². Что касается передачи части своих полномочий органами исполнительной власти субъекта РФ на федеральный уровень, то такие соглашения не должны противоречить конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ. Передача полномочий должна сопровождаться передачей необходимых материальных и финансовых средств (ч. 1 ст. 26.8). Однако законодателем не закреплена аналогичная обязанность за федеральными органами исполнительной власти в случае передачи ими полномочий на региональный уровень.

Таким образом, соглашения используются не для разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а для передачи осуществления исполнительно-распорядительных полномочий

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010. С. 458.

²См.: Там же.

федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ в том случае, если это не может быть сделано федеральным законом¹. В юридической науке выработан подход, позволяющий провести границу между разграничением и передачей полномочий. Считается, что передаются полномочия, уже разграниченные между уровнями власти, отнесенные либо к смешанной компетенции РФ и ее субъектов, либо к исключительному федеральному ведению².

Одновременно передача части полномочий по соглашению не должна вести к существенному перераспределению функций исполнительных органов власти. Предметом соглашения выступает передача осуществления части исполнительных полномочий при сохранении в любом случае ответственности федеральных органов исполнительной власти. Из этого следует, что в форме соглашений организовывается решение государственных вопросов, которое не влечет серьезных диспропорций в осуществлении функций федеральной исполнительной власти в различных субъектах РФ. Как отмечает А.Н. Чертков, с одной стороны, временная передача осуществления части полномочий, даже если объем этой части будет в каких-то случаях достаточно велик, обеспечит позиции органа государственной власти РФ либо ее субъекта как носителя соответствующих полномочий, а с другой стороны, увеличит оперативность реагирования на те или иные ситуации в субъектах РФ. Однако такая передача должна носить обоснованный и системный характер, чтобы не допустить бесконтрольного применения данного механизма³. В этой связи представляется, что

¹См.: Собянин С.С. Проблемы и направления совершенствования разграничения полномочий в сфере совместного ведения // Право и политика. 2006. № 11. С. 45-51.

²См.: Мокрый В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 40-44.

³См.: Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М., 2006 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО

предметом соглашений должны, как правило, выступать осуществление конкретных мероприятий федеральных или региональных целевых программ, оперативное управление конкретными объектами федеральной или региональной собственности, иные вопросы, не влекущие перераспределение функций исполнительных органов власти¹. Причем, объем полномочий федерального органа исполнительной власти, осуществление которых передается органу исполнительной власти субъекта РФ, должен быть соразмерен полномочиям и ресурсам, которыми располагает орган исполнительной власти субъекта РФ, и не может служить препятствие к осуществлению его собственных полномочий².

Следует также отметить, что соглашения о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, с одной стороны, заключаются конкретными органами федеральной исполнительной власти (кроме Правительства РФ, утверждающего проекты соглашений) и подписываются руководителями этих органов, а с другой стороны, от имени субъекта РФ выступает высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Получается, что законодатель на региональном уровне выделяет один единственный исполнительный орган, вбирающий в себя различные функциональные и территориальные единицы государственного управления, а на федеральном уровне, напротив, высший исполнительный орган исключается из системы федеральных органов исполнительной власти, тем самым отстраняясь от заключения соглашений³. Это позволяет говорить о том, что законодатель

«КонсультантПлюс». – Версия 3000.03.37. – Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Заглавие с экрана.

¹См.: Там же.

²См.: Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С.В. Кабышев, И.В. Лексин, Д. Элдер [и др.]. М., 2009. С. 179.

³См.: Жданов А.Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегировании полномочий между федеральными и

необоснованно сужает круг субъектов регионального уровня, уполномоченных заключать соглашения о передаче федеральных полномочий. Решение данной проблемы возможно путем внесения изменений в ч. 3 ст. 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и предоставления права заключения соглашений (их окончательного подписания) органам исполнительной власти субъектов РФ, оставив при этом за высшим должностным лицом субъекта РФ полномочие по согласованию проекта соглашения. Это позволит повысить персональную ответственность органов исполнительной власти субъектов РФ за принимаемые ими управленческие решения.

Соглашения о передаче полномочий считаются заключенными и вступают в силу после их утверждения распоряжением Правительства РФ и официального опубликования в установленном порядке. Порядок подготовки и согласования проектов соглашений, а также порядок утверждения соглашений и порядок внесения в них изменений и (или) дополнений определяются Правительством РФ¹.

Еще одной важной формой взаимодействия является *контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти за соблюдением органами исполнительной власти субъектов РФ законодательства и выполнением переданных полномочий*. В рамках данной формы взаимодействия достаточно рельефно проявляются процессы конституционализации, ориентирующего воздействия норм конституционного права на подзаконные нормативные правовые акты. Как уже отмечалось, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ закрепил, что федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем

региональными органами исполнительной власти // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 43.

¹См.: Постановление Правительства РФ от 08 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5953.

заклучения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий. Это позволяет обеспечить проведение единой общегосударственной политики, а также сохранить целостность и стабильность развития государства¹. В то же время необходимо заметить, что федеральный законодатель, ограничившись формулой «федеральные органы исполнительной власти контролируют соблюдение условий этих соглашений», не разъясняет, как именно должен осуществляться такой контроль.

Более подробно эти вопросы закрепляются в положениях о конкретных федеральных органах исполнительной власти, где и находят свое развитие конституционные нормы и принципы. Исходя из анализа этих положений, можно выделить три вида наиболее распространенных полномочий, реализуемых в рамках данной формы взаимодействия. Во-первых, это полномочия по надзору за нормативно-правовым регулированием осуществляемым органами исполнительной власти субъектов РФ по вопросам переданных им полномочий. Например, в положении о Министерстве сельского хозяйства РФ закреплено, что министерство осуществляет надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий РФ в области

¹См.: Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 3000.03.37. – Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Заглавие с экрана.

ветеринарии (п. 5.5.28)¹. Во-вторых, это полномочия по контролю и надзору за полнотой и качеством осуществления органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им полномочий. Например, в Положении о Министерстве культуры РФ закреплено полномочие по осуществлению министерством государственного контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний (п. 5.4.10.6)². В-третьих, это право внесения в Правительство РФ предложений об изъятии переданных органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий. В частности, в Положении о Министерстве здравоохранения РФ закреплено, что министерство осуществляет внесение в Правительство РФ предложений об изъятии у органов государственной власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования (п. 5.5.36)³.

Следующей формой взаимодействия является *координация федеральными органами исполнительной власти реализации органами исполнительной власти субъектов РФ государственных программ*. Под государственной программой РФ понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-

¹См.: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

²См.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4758.

³См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации¹. Такие задачи государственного управления возможно эффективно решать лишь при взаимодействии всех уровней публичной власти. В этой связи следует отметить, что реализация многих государственных программ предполагает участие органов исполнительной власти субъектов РФ. Например, в соответствии с государственной программой «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»² непосредственное участие субъектов РФ в реализации государственной программы предусмотрено в рамках реализации всех включенных в нее подпрограмм. Участие регионов предполагается в форме софинансирования реализации запланированных в подпрограммах мероприятий за счет средств соответствующих региональных бюджетов³. Данному полномочию корреспондирует полномочие Министерства РФ по развитию Дальнего Востока в Положении о котором установлено, что министерство осуществляет согласование проектов и координацию деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации (п. 4.2.1.)⁴.

В государственной программе «Развитие здравоохранения» закрепляется, что основные направления данной программы являются основой для разработки субъектами РФ при участии Министерства здравоохранения РФ и других заинтересованных федеральных органов

¹См.: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4329; Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

²См.: Портал государственных программ Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/Start> (дата обращения: 13.04.2014).

³См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1713.

⁴См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3898.

государственной власти комплексных программ развития здравоохранения субъектов РФ¹. Органы исполнительной власти субъектов РФ, приступая к разработке таких программ, очевидно во всем будут ориентироваться на федеральные органы исполнительной власти, причем размытость формулировки «при участии» позволяет федеральным органам исполнительной власти требовать согласования с ними разработанных субъектами РФ программ.

Подводя итоги вышеизложенному, следует сделать ряд выводов.

1. Конституционно-правовое регулирование форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ во многом обусловлено основополагающими конституционными принципами единства государственной власти, федерализма и разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, являющимися ядром российской государственности. Сама внутренняя логика этой государственности предполагает системное взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти. В то же время важнейшее значение для Российской Федерации имеет проблема пределов единства системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках установленных Конституцией РФ предметов ведения и полномочий, которая, в свою очередь, достаточно рельефно отражает процессы балансирования государственной власти между централизацией и децентрализацией при «унитарной федеративной» форме государственно-территориального устройства.

2. Своеобразие формы правления и формы государственно-территориального устройства России достаточно отчетливо проявляются посредством углубления процесса конституционализации различных

¹См.: Распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 2511-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8019.

областей деятельности 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 РФ. Так, Конституция РФ, устанавливая основы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, в то же время 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 РФ, подзаконных актах федерального и регионального уровней (указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, актах министерств, федеральных служб и агентств, а также региональных органов исполнительной власти). Это обуславливает особое значение конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, представляющей собой процесс ориентирующего и системного воздействия принципов и норм конституционного права на нормы иных отраслей права.

3. Анализ конституционно-правового массива позволяет выделить следующие формы взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ: 1) координация федеральными органами исполнительной власти деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ; 2) создание совместных консультационных, совещательных и тому подобных образований; 3) оказание федеральными органами исполнительной власти методической помощи органам исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимный обмен информацией; 4) передача федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий, а также передача части полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ на федеральный

уровень; 5) контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти за соблюдением органами исполнительной власти субъектов РФ законодательства и выполнением переданных полномочий; 6) координация федеральными органами исполнительной власти реализации органами исполнительной власти субъектов РФ государственных программ.

4. Основной проблемой правового закрепления выделенных форм взаимодействия является отсутствие в нормативных правовых актах четких процедур юридического оформления результатов такого взаимодействия, ответственности сторон и юридической силы совместно принятых решений. Подобные конституционно-правовые вопросы должны быть урегулированы в специальном Федеральном законе «Об основах системы органов исполнительной власти в Российской Федерации».

§ 2. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области их формирования и внутренней организации

В условиях поиска оптимального баланса между процессами централизации и децентрализации государственной власти в Российской Федерации все очевиднее начинают преобладать централистские процессы, обуславливая тем самым нарастающее переплетение государственных органов исполнительной власти по ряду ключевых параметров¹. Такое переплетение достаточно ярко проявляется при взаимодействии федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под.общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 583; Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С.В. Кабышев, И.В. Лексин, Д. Элдер [и др.]. М., 2009. С. 83; Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук. М., 2011. С. 187.

исполнительной власти субъектов РФ в вопросах их формирования и внутренней организации.

В самом общем смысле формирование органов исполнительной власти представляет собой сложный процесс, включающий совокупность различных организационно-правовых мер, принимаемых органами исполнительной власти и их должностными лицами. Взаимодействие же федеральных(центральных и территориальных) и региональных органов исполнительной власти осуществляется при их создании, реорганизации и ликвидации.

Одним из ключевых направлений взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти является формирование территориальных органов федеральной исполнительной власти в субъектах РФ с участием органов исполнительной власти субъектов РФ¹.

Необходимость создания федеральными органами исполнительной власти своих территориальных органов в субъектах РФ и муниципальных образованиях вытекает из конституционных принципов суверенитета Российской Федерации на всей территории государства, единства государственной власти, федеративного устройства государства, разграничения предметов ведения и полномочий. Создание единой системы территориальных органов федеральной исполнительной власти обусловлено задачами организации государственного управления на всей территории страны².

По общему правилу, создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов федеральных органов исполнительной власти производится соответствующим центральным органом федеральной

¹Внутренняя организация территориальных органов федеральных органов исполнительной власти не согласовывается с органами исполнительной и законодательной власти субъектов РФ.

²См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 678.

исполнительной власти самостоятельно или по согласованию с высшими исполнительными органами субъектов РФ¹.

Как отмечает И.Ю. Маньковский, при формировании территориальных органов федеральной исполнительной власти возможны четыре варианта закрепления принятых федеральными органами исполнительной власти решений о таком формировании. Первый вариант. За федеральным органом исполнительной власти закрепляется право на самостоятельное создание, реорганизацию и ликвидацию территориальных органов. Второй вариант. В правовом акте, регулирующем статус федерального органа исполнительной власти, содержится отсылочная норма о создании территориальных органов «в установленном порядке». Третий вариант. В правовом акте о статусе федерального органа исполнительной власти имеется лишь указание на наличие территориальных органов, но не закрепляется право федеральных органов исполнительной власти на образование территориальных органов. Четвертый вариант. Правовой акт предусматривает наличие и усложненный порядок формирования территориальных органов. При этом, речь может идти и о формировании территориальных органов федеральными службами и федеральными агентствами, требующем согласования такого решения с соответствующими федеральными министерствами².

При формировании территориальных органов федеральной исполнительной власти большое значение приобретает процедура назначения на должность и освобождения от должности руководителей территориальных органов, которая осуществляется соответствующим центральным органом федеральной исполнительной власти, в том числе в ряде случаев по согласованию с высшими должностными лицами

¹См.: Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2006. С. 122.

²См.: Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти. С.51-53.

(руководителями высших органов исполнительной власти) субъектов РФ¹. Отсутствие же четкого правового закрепления процедуры такого согласования порождает в конституционно-правовой науке неоднозначные оценки действенности данного механизма.

В частности, некоторые авторы отмечают, что подобная практика активно применялась в 1990-е годы, но в связи с многочисленными нарушениями она была прекращена. Попытки восстановить ее оказались безуспешными. Кадровый состав руководства территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, по их мнению, в настоящее время формируется практически без согласования с субъектами РФ². Данное утверждение представляется спорным. Категоричность такой формулировки приводит к мысли о фактическом неприменении процедуры согласования при назначении руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти. Однако практика говорит об обратном.

При этом следует отметить, что в вопросе о строгой обязательности согласования кандидатуры руководителя территориального органа федеральной исполнительной власти с высшим должностным лицом субъекта РФ на сегодня нет нормативной определенности. Правовая регламентация данного вопроса на федеральном и региональном уровнях является противоречивой.

Так, согласно общему правилу, закрепленному в п. 5.7 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти от 19 января 2005 г., руководители территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федеральных министерств, назначаются на должность и освобождаются от должности федеральным министром по представлению руководителя соответствующей

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под.общ. ред. В.Д. Карповича. С. 586; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 677.

²См.: Межуровневое взаимодействие органов государственной власти / под.общ. ред. А.С. Малчинова. М., 2011. С. 71.

федеральной службы или федерального агентства. Руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности руководителями этих федеральных органов исполнительной власти¹.

Вместе с тем, данное общее правило конкретизируется в Указе Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»². В соответствии с п. 2 федеральные министры до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывают кандидатуру с высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Исходя из настоящего положения, следует сделать вывод, что согласование кандидатуры руководителя территориального органа с высшим должностным лицом субъекта РФ осуществляется только в том случае, если он назначается федеральным министром. В отношении других федеральных органов исполнительной власти данная процедура не применяется³.

Таким образом, необходимо выделять две группы территориальных органов федеральной исполнительной власти в зависимости от способа назначения на должность руководителя территориального органа.

Первую группу составляют территориальные органы, назначение на должность и освобождение от должности руководителей которых осуществляется непосредственно руководителем федерального органа

¹См.: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

²См.: СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2730.

³См.: Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти. С.56.

исполнительной власти без согласования с органами государственной власти соответствующего субъекта РФ. К таким федеральным органам исполнительной власти следует отнести только органы, руководство деятельностью которых напрямую осуществляет либо Президент РФ, либо Правительство РФ. Например, согласно п. 10.4 Положения о Федеральной антимонопольной службе ее руководитель назначает на должность и освобождает от должности руководителей территориальных органов¹.

Вторая группа территориальных органов предполагает назначение на должность и освобождение от занимаемой должности руководителя территориального органа федеральным министром по согласованию с высшим должностным лицом (высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Причем при освобождении от занимаемой должности согласие такого лица не требуется².

Серьезной проблемой на сегодня является коллизия вышеуказанных норм с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³, согласно которым законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ также вправе принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч.1 ст. 24). Это положение было признано Постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

¹См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

²См. например: Положение о Министерстве юстиции РФ: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

³См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ не противоречащим Конституции РФ (при условии, что на соответствующие территориальные органы федеральной исполнительной власти возлагается осуществление полномочий Российской Федерации по предметам ведения РФ и ее субъектов)².

Еще большую неопределенность данной проблеме придают Определение Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2000 г. № 225-О «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции»³ и Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2000 г. № 246-О «По ходатайству Министра внутренних дел Российской Федерации о разъяснении Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области и от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. В отличие от постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П в упомянутых Определениях говорится не о законодательном (представительном) органе государственной власти РФ, а о соответствующих органах субъекта РФ. Это позволяет сделать вывод о том, что Конституционный Суд РФ расширительно истолковал положения ст. 24

¹См.: СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

²См.: Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М., 2006 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] : справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 3000.03.37. – Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Заглавие с экрана.

³См.: СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4862.

⁴См.: СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 215.

Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, дополнив, таким образом, перечень органов, имеющих право согласовывать кандидатуры руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти. Причем эту мысль подтверждает тот факт, что на практике согласование обычно проводится с высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ¹.

В связи с упомянутыми коллизиями, важное значение имеют региональные источники правового регулирования деятельности территориальных органов федеральной исполнительной власти. Прежде всего, речь идет о конституциях и уставах субъектов РФ, в которых крайне противоречиво отражены положения федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов. Например, ст. 60 Конституции Республики Тыва закрепляет возможность создания федеральными органами исполнительной власти своих территориальных органов, а также назначения соответствующих должностных лиц в республике. Часть 2 ст. 60 гласит: «Органы государственной власти Республики Тыва оказывают указанным органам содействие в их деятельности и создании необходимых условий для работы»². В соответствии со ст. 85 Конституции Республики Алтай «федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации для осуществления своих полномочий в Республике Алтай могут создавать территориальные структурные подразделения и назначать соответствующих должностных лиц. Решение кадровых вопросов по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Алтай производится с согласия или по представлению высших органов государственной власти Республики Алтай, если иное не установлено Конституцией РФ и федеральными

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 679.

²Конституция Республики Тыва. Официальный сайт Республики Тыва. URL: <http://gov.tuva.ru/page.aspx?id=253> (дата обращения: 16.12.2012)

законами»¹. Конституция Республики Мордовия устанавливает, что «органы государственной власти Республики Мордовия содействуют образованию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и участвуют в согласовании назначения на должности их руководителей в соответствии с федеральными законами» (ст. 62)². Аналогичные положения содержатся в уставах субъектов РФ. Так, ст. 29 Устава Новосибирской области закрепляет полномочие Губернатора области на дачу согласия в соответствии с федеральными законами на назначение руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти³. Уставом (Основным законом) Алтайского края (ст. 65) устанавливается, что «Алтайское краевое Законодательное Собрание принимает участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом»⁴.

Анализ конституций (уставов) 85 субъектов РФ показывает отсутствие у регионального законодателя единого подхода к установлению органа государственной власти субъекта РФ, который должен осуществлять согласование кандидатур руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти (см.: Приложение 3).

Во многом это объясняется вышеуказанной коллизией между Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, закрепляющим в качестве такого органа законодательный (представительный) орган субъекта

¹Конституция Республики Алтай.Официальный сайт Республики Алтай. URL: <http://www.altai-republic.ru/const.html> (дата обращения: 16.12.2012)

²Конституция Республики Мордовия.Официальный сайт Республики Мордовия. URL: <http://www.e-mordovia.ru/content/view/7> (дата обращения: 16.12.2012)

³См.: Устав Новосибирской области.Официальный сайт Губернатора и Правительства Новосибирской области. URL: http://www.nso.ru/legalbase/_layouts/WordViewer.aspx?id=/legalbase/DocLib/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%20%D0%9D%D0%A1%D0%9E.docx&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Enso%2Eru%2Flegalbase%2FPages%2Fbasic%5Flaws%2Easpx&DefaultItemOpen=1 (дата обращения: 16.12.2012)

⁴Конституция (Основной закон) Алтайского края.Официальный сайт Алтайского края. URL: http://www.altaregion22.ru/official_docs/one-4.html (дата обращения: 16.12.2012)

РФ, и Указом Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773, устанавливающим необходимость согласования кандидатов с высшим должностным лицом субъекта РФ. Так, конституциями (уставами) 20 субъектов РФ право согласования кандидатур руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти закреплено за высшим должностным лицом субъекта РФ (Республики Ингушетия, Удмуртия и Чечня; Забайкальский край; Архангельская, Иркутская и Челябинская области; Ямало-Ненецкий АО и др.). Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ наделен полномочием по согласованию конституциями (уставами) 20 субъектов РФ (Республики Башкортостан, Бурятия; Красноярский, Приморский, Ставропольский края; Ленинградская, Сахалинская и Смоленская области; Ненецкий АО и др.). Еще в 14 субъектах РФ полномочие по согласованию закрепляется как за высшим должностным лицом, так и за законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ (Республики Карачаево-Черкесская, Саха (Якутия); Волгоградская, Мурманская и Новосибирская области; Чукотский АО и др.). В двух субъектах РФ конституциями (уставами) устанавливается право согласования за органами государственной власти субъекта РФ без конкретизации этих органов (Республика Мордовия и Тюменская область). В остальных 29 субъектах РФ конституциями (уставами) согласование вообще не устанавливается (Республики Дагестан, Татарстан и Крым; Камчатский, Краснодарский и Пермский края; Амурская, Кемеровская и Саратовская области; Ханты-Мансийский АО и др.).

Таким образом, единообразного подхода к закреплению положений, регламентирующих вопросы согласования кандидатур руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти субъектами РФ, в настоящее время не сложилось. Конституции и уставы субъектов РФ устанавливают различные способы согласования таких кандидатур с высшим должностным лицом субъекта РФ. Причем какой-либо зависимости между видом субъекта РФ (республика, край, область и др.) и наличием в

конституции либо уставе прямого требования о согласовании не прослеживается. Тем не менее, следует признать, что такое согласование активно применяется в практике государственного управления и является важным направлением координационных связей между Российской Федерацией и ее субъектами.

Представляется, что различное нормативно-правовое закрепление данной процедуры субъектами РФ существенно снижает эффективность государственного управления и определенным образом нарушает единство исполнительной власти России. Наиболее рациональным и продуктивным решением данной проблемы видится устранение коллизии законодательства путем внесения изменений в региональные конституции (уставы) и закрепления полномочия по согласованию за высшим должностным лицом субъекта РФ. При этом изменения в статью 24 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ можно и не вносить, но предусмотреть Указом Президента РФ или Постановлением Правительства РФ дополнительные согласительные процедуры. Так, в случае наделения федеральным законом законодательных (представительных) органов субъекта РФ правом согласования кандидатур руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти и возникновения противоречий по поводу такой кандидатуры с высшим должностным лицом субъекта РФ стороны могли бы прибегнуть к арбитражу полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (образовав под его руководством согласительную комиссию), как лица организующего взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ.

Вместе с тем необходимо различать согласование и принятие решения. Федеральные органы исполнительной власти вправе самостоятельно решать вопрос о назначении руководителей своих территориальных структур в субъектах РФ, но при условии использования необходимых согласительных

и юрисдикционных процедур¹. Эта позиция подтверждается практикой Конституционного Суда РФ, который в Постановлении от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области»², а также в Определении от 21 декабря 2000 г. № 246-О³ при рассмотрении вопроса участия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в утверждении назначения на должность руководителя управления Министерства внутренних дел субъекта РФ подтвердил, что министерство, как и любой иной федеральный орган исполнительной власти, вправе при неполучении в результате проведения обязательных согласительных процедур согласия соответствующих органов государственной власти субъекта РФ на назначение конкретного лица на должность руководителя территориального органа федеральной исполнительной власти самостоятельно решить вопрос о его назначении. Здесь следует обратить внимание на то, что Конституционный Суд говорит о согласовании с «соответствующими» органами государственной власти, что позволяет расширительно трактовать данное положение и распространить сформулированное в определении правило на случаи согласования с высшими должностными лицами субъектов РФ. Предложенная согласительная процедура, таким образом, будет являться лишь промежуточной стадией принятия федеральным органом исполнительной власти окончательного решения.

Ключевым направлением взаимодействия федеральных(центральных и территориальных)органов исполнительной власти РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ является их взаимодействие в вопросах внутренней организации органов исполнительной власти субъектов РФ. С

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 679; Орехова С.Р. Координация как метод организации федеративных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 34-37.

²См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

³См.: СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 215.

формально-юридической точки зрения определенным недостатком понятия внутренней организации органа исполнительной власти является отсутствие его легального правового закрепления.

По общему правилу, установленному Конституцией РФ, система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти (ст. 77)¹. Конституционный Суд РФ, толкуя в Постановлении от 18 января 1996г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»² положения ст. 77 Конституции РФ, отметил, что конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ исходили в основном из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, а также при построении собственной системы органов государственной власти неукоснительно соблюдали принцип разделения властей, обеспечивающий самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно - их взаимодействие.

Представляется, что именно необходимость взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при передаче последним государственных полномочий, а также необходимость обеспечения единой государственной политики на всей территории Российской Федерации обуславливают согласование порядка назначения на должность руководителей отдельных органов исполнительной власти субъектов РФ и структуры этих органов.

Механизм согласования назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ предусмотрен в положениях

¹См. подробнее: Борисова М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации. М., 2010. С. 44-81.

²См.: СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

многих федеральных органов исполнительной власти. Он реализуется по двум основным направлениям. Во-первых, федеральный орган исполнительной власти может вносить представления о назначении на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ. На практике такие предложения вносятся высшему должностному лицу субъекта РФ. Например, Положением о Министерстве сельского хозяйства РФ устанавливается, что министерство осуществляет внесение представлений о назначении на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих полномочия РФ в области ветеринарии (п. 5.5.25)¹. Во-вторых, федеральный орган исполнительной власти может осуществлять согласование кандидатур на должность руководителей региональных органов исполнительной власти. Например, в Положении о Министерстве юстиции РФ закреплено полномочие по согласованию назначения руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ, в компетенцию которого входит организация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния на территории субъекта РФ (п. 7, пп. 18.1)². Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ установлено, что оно согласовывает назначение на должность руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего полномочия РФ в области водных отношений, лесных отношений, государственной экологической экспертизы и др. (п. 5.14)³. Более того, данным Положением закрепляется также достаточно нетипичное полномочие по согласованию *квалификационных требований* к руководителю органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего переданные полномочия РФ в

¹См.: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

²См.: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

³См.: Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (п. 5.13.2). Нетипичное полномочие закрепляется и в Положении о Министерстве здравоохранения РФ, согласно которому министерство своим нормативным правовым актом может устанавливать *порядок согласования*¹ назначения на должность (освобождения от должности) руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, а также согласования структуры этих органов (п. 5.2.202)². Подобное полномочие закреплено также в Положении о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ³. Но соответствующий акт, устанавливающий такой порядок, на сегодня не принят.

В то же время следует заметить, что закрепление подобных нетипичных полномочий нехарактерно для подавляющего большинства положений о федеральных органах исполнительной власти и, как представляется, не входит в компетенцию соответствующих министерств. Вопросы квалификационных требований и особенно вопросы порядка согласования кандидатуры руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ должны решаться на более высоком уровне, например Правительством РФ, актами которого уже урегулированы многие вопросы взаимодействия соответствующих органов⁴. В противном случае отсутствие типового акта, устанавливающего процедуру согласования вопросов

¹См.: Приказ Минздрава России от 24 апреля 2013 г. № 252н «Об утверждении порядка согласования назначения на должность (освобождения от должности) руководителей, структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан» // РГ. 2013. 06 июня.

²См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

³ Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6117.

⁴См. например: Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.

формирования и внутренней организации органов исполнительной власти субъектов РФ, приведет к неоднородному нормативно-правовому регулированию.

С согласованием назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ тесно связано согласование освобождения от должности руководителей соответствующих органов. Причем здесь также существует два варианта согласования. Первый предполагает согласование федеральным органом исполнительной власти освобождения от должности руководителя регионального органа исполнительной власти по обращению высшего должностного лица субъекта РФ. Например, Положением о Министерстве сельского хозяйства РФ устанавливается, что министерство осуществляет согласование освобождения от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего полномочия РФ в области ветеринарии, по обращению высшего должностного лица субъекта РФ (п. 5.5.26)¹. При втором варианте федеральные органы исполнительной власти вносят представления об освобождении от должности руководителя регионального органа исполнительной власти высшему должностному лицу субъекта РФ. Так, в соответствии с Положением о Министерстве образования и науки РФ данный орган осуществляет направление высшему должностному лицу субъекта РФ предложений об отстранении от должности должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ (п.5.5.35)².

В отличие от установления порядка согласования должности руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ с федеральными органами исполнительной власти согласование структуры соответствующих органов не имеет такого детального правового

¹См.: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

²См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

регулируемого. Например, в Положении о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ установлено, что министерство организует согласование структуры органов исполнительной власти субъектов РФ в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства РФ о градостроительной деятельности (п. 5.4.11)¹. Положением о Министерстве культуры РФ закрепляется полномочие по согласованию структуры органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (п. 5.11.2.)².

Основной проблемой в вышеуказанных примерах является отсутствие четких юридических процедур реализации механизма согласования структуры органов исполнительной власти субъектов РФ. В частности, одним из немногих актов, устанавливающих такие процедуры, является упоминаемый ранее Приказ Министерства здравоохранения РФ от 24 апреля 2013 г. № 252н «Об утверждении порядка согласования назначения на должность (освобождения от должности) руководителей, структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан»³. Порядок согласования, утвержденный данным приказом, предусматривает ряд ключевых положений. Прежде всего, им закрепляется, что решение о согласовании структуры принимается Министром здравоохранения РФ. Причем предусмотрено создание специального органа – Комиссии по согласованию, которая должна рассматривать соответствующие вопросы. Более того, устанавливается, что при

¹См.: Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6117.

²См.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4758.

³См.: РГ. 2013. 06 июня.

рассмотрении вопроса о согласовании (отказе в согласовании) структуры органа исполнительной власти субъекта РФ и принятии соответствующего решения оценивается возможность выполнения этим органом переданных полномочий РФ в сфере охраны здоровья граждан с соблюдением требований законодательства РФ. Данным актом устанавливаются сроки рассмотрения (30 рабочих дней), возможные соисполнители согласования, а также форма итогового акта (письмо о согласовании (отказе в согласовании)). Несмотря на то, что данный порядок регламентирует взаимоотношения в рамках конкретной сферы государственного управления, многие из его положений уже давно реализуются на практике и среди других органов исполнительной власти. Например, именно посредством официального письма реализуется механизм согласования структуры органов исполнительной власти субъектов РФ. Существует несколько вариантов оформления итогового решения. В одних случаях при направлении одним органом в адрес другого письма о согласовании положительное либо отрицательное решение оформляется в виде ответного письма второго органа. В других случаях направленное письмо может содержать специальную графу «согласовано» («не согласовано») и после визирования соответствующим должностным лицом данное письмо направляется обратно. Однако данная практика, появившаяся «снизу», путем проб и ошибок, так и не закреплена в типовом нормативном правовом акте и не стала общим процедурным правилом для всех органов исполнительной власти Российской Федерации. Это, несомненно, снижает эффективность координации между федеральными и региональными исполнительными органами государственной власти.

В связи с вопросом о согласовании структуры органа исполнительной власти субъектов РФ определенный интерес представляет внесенный 10

апреля 2014 г. Правительством РФ законопроект № 495129-6¹ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ², предусматривающий ряд изменений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³. Основным нововведением данного законопроекта является норма, устанавливающая, что полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, не переданные посредством принятия федерального закона и отнесенные к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ соответственно нормативными правовыми актами Президента РФ или нормативными правовыми актами Правительства РФ. При этом наряду с данными изменениями предполагается отказаться от практики согласования федеральными органами исполнительной власти структуры органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, и кандидатур на должности руководителей этих органов. Это, как отмечается, должно привести к расширению самостоятельности руководителей регионов, а также

¹См.: Законопроект № 495129-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=495129-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=495129-6) (дата обращения: 25.04.2014).

²Данный законопроект был принят Государственной Думой Федерального Собрания в первом чтении 11 июня 2014 г.

³См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

повышению уровня их ответственности за реализацию переданных федеральных полномочий¹.

Вместе с тем имеются некоторые сомнения в том, что заявленная цель будет достигнута, поскольку самостоятельность региональной исполнительной власти окажется существенно ограниченной рядом других норм. В частности, предполагается наделить руководителей федеральных органов исполнительной власти правом вносить высшим должностным лицам субъектов РФ представления об освобождении от должности их заместителей или руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях систематического неисполнения и (или) ненадлежащего их исполнения, а также обращаться в Правительство РФ с предложением об инициировании отрешения от должности высших должностных лиц субъектов РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей по осуществлению переданных полномочий². Тем самым предполагается дальнейшее усиление централизации исполнительной власти, жесткое встраивание региональных органов исполнительной власти в единую систему органов исполнительной власти России. Отказ от согласования с федеральным центром кандидатур руководителей региональных исполнительных органов, а также структуры последних будет иметь скорее «косметический» эффект, нежели реально приведет к повышению самостоятельности и ответственности государственного управления субъектами РФ.

¹См.: Правительство России. Официальный сайт. URL: <http://government.ru/orders/11428> (дата обращения: 25.04.2014).

²См.: Законопроект № 495129-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=495129-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=495129-6) (дата обращения: 25.04.2014).

В защиту сложившейся практики следует заметить, что «согласование» не подрывает инициативность и самостоятельность органов исполнительной власти субъектов РФ. Она в значительной мере обусловлена географическими, климатическими, национальными, социальными и прочими особенностями российского федеративного государства¹. Как отмечает В.В. Невинский, «до сих пор около 60 % территории России мало пригодны для биологической жизни человека, а бескрайние урало-сибирско-дальневосточные просторы с дисперсно проживающим малочисленным населением требуют целенаправленного устойчивого управления»². В этой связи координация (согласование) деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти является неким компромиссным вариантом в сбалансировании централистских и децентралистских процессов в осуществлении государственной власти в Российской Федерации.

Наличие в ведомственных правовых актах положений об осуществлении координации действий федеральных и региональных органов исполнительной власти отнюдь не снимает вопрос о конкретизации ее отдельных ключевых элементов. Прежде всего, это касается необходимости детального нормативно-правового закрепления процедуры осуществления и юридического оформления результатов координации, а также определения ответственности сторон и юридической силы совместно принятых решений. Данные вопросы, будучи поставленными В.Н. Лексиным и А.Н.

¹См.: Бочило А.Е. Факторы влияния на становление и развитие современного федерализма // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 2/2 (66). С. 63-67; Вертикаль публичной власти в правовом пространстве России / под ред. А.В. Малько, Р.В. Пузикова. Тамбов, 2011. С. 48; Кириенко Г.С., Нифанов А.Н. Территориальный фактор предмето-ведческой дифференциации: конституционно-правовые возможности и опыт их реализации субъектами Российской Федерации. М., 2012. С. 114; Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 114; Эбзеев Б.С. Российский федерализм: историческое развитие и современность // Россия и ее субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 8.

²Невинский В.В. Централизация государственно-правового регулирования в России: условия, пределы. С. 578.

Швецовым более десяти лет назад, до сих пор остаются без позитивного решения¹. Наряду с этим можно было бы предложить дополнить упомянутые ранее положения в части осуществления координации механизмом согласования с общественными советами при соответствующих органах исполнительной власти кандидатур руководителей, структуры и основных направлений деятельности этих органов². Целесообразно также ввести согласование корректировки административных регламентов органов исполнительной власти субъектов РФ с федеральными органами исполнительной власти³.

Координация в сфере организации системы органов исполнительной власти РФ позволит усилить аналогичные процессы в системе органов законодательной и судебной власти, местного самоуправления.

Подводя итоги вышеизложенному, следует сделать ряд выводов.

1. «Вертикаль» всей системы государственной власти России, включая и исполнительную власть, стала реальностью. В этих условиях возникает насущная потребность в повышении ее эффективности при соблюдении основополагающих конституционных принципов признания прав личности и высшей общественной ценности демократической, правовой и социальной государственности. Проведенный анализ наглядно демонстрирует, в частности наличие некоторого пространства для кооперации и координации отношений между федеральными и региональными органами исполнительной власти Российской Федерации в рамках соблюдения минимального баланса между принципами единства системы

¹См.: Лексин В., Швецов А. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. 2003. № 2 (30). С. 97-122.

²См.: Законопроект № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=471327-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=471327-6&02) (дата обращения: 17.06.2014).

³См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

государственной власти и определенной организационно-функциональной обособленности органов исполнительной власти субъектов РФ. Несомненно, что централистские, субординационные начала в отношениях между данными органами сегодня преобладают. Однако конституционная модель разграничения предметов ведения и полномочий, а также складывающаяся государственно-управленческая практика оставляет федеративным отношениям в России достаточное место для «маневра».

2. Первоочередной задачей на этом пути является повышение эффективности и предсказуемости отношений координации между федеральными и региональными органами исполнительной власти Российской Федерации посредством детального нормативно-правового регулирования процедуры согласования, а также устранения коллизии некоторых законодательных и подзаконных правовых актов. В частности, конституциями (уставами) 20 субъектов РФ право согласования кандидатур руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти закреплено за высшим должностным лицом субъекта РФ. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ наделен полномочием по согласованию конституциями (уставами) 20 субъектов РФ. Еще в 14 субъектах РФ полномочие по согласованию закрепляется как за высшим должностным лицом, так и за законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. В двух субъектах РФ конституциями (уставами) устанавливается право согласования за органами государственной власти субъекта РФ без конкретизации этих органов. В остальных 29 субъектах РФ конституциями (уставами) согласование вообще не устанавливается. Это показывает отсутствие у регионального законодателя единого подхода к установлению органа государственной власти субъекта РФ, который должен осуществлять согласование кандидатур руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти.

3. Однако, прежде всего, в детальном нормативно-правовом регулировании нуждается механизм согласования структуры органов исполнительной власти субъектов РФ с федеральными органами исполнительной власти, который в отличие от установления порядка согласования должности руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ урегулирован недостаточно полно. Вопросы порядка согласования структуры органа исполнительной власти субъекта РФ должны решаться на более высоком уровне, например Правительством РФ, актами которого уже урегулированы многие вопросы взаимодействия соответствующих органов.

4. В конечном счете, возрастающая централизация исполнительной власти в российском «унитарном федеративном» государстве делает координацию, как форму взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, одним из наиболее востребованных средств гармонизации интересов Российской Федерации и ее субъектов, способствует повышению эффективности и рационализации осуществления исполнительной власти. Именно 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 РФ в рамках федеральных округов, межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ) может стать одним из органично вписывающихся инструментов теории и практики «кооперативного федерализма».

§ 3. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области осуществления их компетенции

Федерализм как форма и принцип организации государства проявляет себя в виде совокупности целей, задач, способов, принципов и норм правового регулирования государственно-территориального устройства, определяющих основное предназначение Федерации – установление пределов централизации и децентрализации государственной власти на всей территории страны. Определяющим критерием идентификации Федерации считается наличие конституционно установленного разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами¹.

В теории федерализма на протяжении свыше двухсот лет принято считать, что степень централизации или децентрализации федеративного государства определяется объемом конституционно установленных и фактически осуществляемых полномочий субъектов Федерации, их органов и должностных лиц². В этой связи одним из условий эффективной деятельности единой системы исполнительной власти в Российской Федерации является взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти в пределах исключительного ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ³. Причем сфера предметов

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под.общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 457.

²См.: Невинский В.В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики / В.В. Невинский // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. М., 2012. С. 571-572.

³См.: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Проблемы разграничения совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 45-50; Мусалова З.М. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: конституционный аспект //

совместного ведения является ключевой с точки зрения наличия реального механизма взаимодействия между органами исполнительной власти Российской Федерации различных уровней, а также определенной свободы и инициативности при осуществлении органами исполнительной власти субъектов РФ такого взаимодействия. Наличие в Российской Федерации большой группы предметов совместного ведения объективно требует создания сложной системы организации взаимодействия между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ¹. Именно сфера совместного ведения, в отличие от сферы общественных отношений, отнесенных к исключительному ведению Российской Федерации, предполагает, что Федерация и ее субъекты реализуют свои полномочия с учетом воли и интересов друг друга, с использованием институтов, процедур, механизмов согласования своих действий². Как отмечал Б.С. Крылов, среди форм кооперации в процессе осуществления власти по предметам совместного ведения значительное место отводится координации³.

Более того, поскольку процесс разграничения предметов ведения и полномочий объективно является конкурентным и потенциально конфликтным, неоднократно возникали идеи о необходимости решить его, полностью разделив предметы ведения между Российской Федерацией и ее

Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 9-13; Тхабисимов Х.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 19-24.

¹См.: Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С.В. Кабышев, И.В. Лексин, Д. Элдер [и др.]. М., 2009. С. 75.

²См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под.общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 525.

³См.: Крылов Б.С. Проблема разграничения предметов ведения Российской Федерации и её субъектов // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. М., 1995. С.49-50.

субъектами¹. Однако данная точка зрения не пользуется поддержкой большинства ученых, поскольку считается, что исчезновение сферы конкурирующей компетенции ведет к ослаблению связей, скрепляющих Федерацию. Тем самым уничтожается предмет для постоянного (пусть и небесконфликтного) диалога и взаимодействия между Федерацией и ее субъектами, а реализация переданных субъектам РФ полномочий полностью будет зависеть от финансовой, экономической ситуации в регионах². Здесь следует также иметь в виду и то явное предпочтение, которое отдают Конституция РФ и Конституционный Суд РФ согласительным и переговорным процедурам в разрешении споров между различными уровнями государственной власти³. В то же время нельзя не признать, что серьезной проблемой осуществления государственной власти Российской Федерацией и ее субъектами является отсутствие «закрытого» перечня исключительных предметов ведения и полномочий субъектов РФ. Это позволяет Федерации в одностороннем порядке переквалифицировать предметы ведения субъектов РФ в предметы собственного или совместного с субъектами РФ ведения⁴.

Сегодня актуальность проблемы оптимального соотношения и распределения предметов ведения между Российской Федерацией и

¹См.: Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 41-42; Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 11.

²См.: Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2010. С. 180; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 126; Становление федерализма в России. Документы и материалы (1985-1999). В. 2 ч. Ч. 1: Кризис советской федерации и поиски новой модели российского федерализма (1985-1993) / под ред. д-ра юрид. наук С.М. Шахрая. М., 2014. С. 107.

³См.: Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений. М., 2010. С. 202-222.

⁴См.: Кириенко Г.С., Нифанов А.Н. Территориальный фактор предмето-ведческой дифференциации: конституционно-правовые возможности и опыт их реализации субъектами Российской Федерации. М., 2012. С. 114.

субъектами РФ по-прежнему достаточно велика. Пристальное внимание к ней проявляют не только ученые-юристы, но и высшие должностные лица страны. В частности, 7 ноября 2013 г. на встрече Президента РФ В.В. Путина с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин, С.А. Авакьяном и В.В. Невинским в ходе дискуссии были затронуты проблемы баланса полномочий между федеральным центром и регионами, а также целесообразности дальнейшего разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Поясняя свою позицию по данным вопросам В.В. Путин, отметил, что в российской практике государственного строительства без подобного разграничения не обойтись и баланс должен быть обязательно найден, но предпринимать какие-либо шаги необходимо крайне аккуратно¹.

Такая позиция Президента РФ вполне созвучна позициям большинства российских ученых, считающих, что лишь вдумчивое и деликатное использование разнообразных форм и методов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов позволит обеспечить высокую эффективность государственного управления с учетом различия в уровнях социально-экономического развития российских регионов, будет способствовать согласованию интересов федерального центра и регионов². Как отмечает С.В. Нарутто, именно правильное решение проблемы разграничения компетенции (предметов ведения) между Российской Федерацией и субъектами РФ позволяет исключать такие негативные последствия, как снижение управляемости государством и даже распад единой государственности³.

¹См.: Встреча Президента РФ с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин: стенограмма. Сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19579> (дата обращения: 05.08.2014).

²См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 126.

³См.: Нарутто С.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного принципа единства системы государственной власти в Российской Федерации // Правоведение. 1999. № 4. С. 28.

Обоснованным представляется также мнение А.Н. Кокотова, который полагает, что работа по разграничению и согласованию полномочий будет действенной при условии, что согласование и разграничение полномочий на законном уровне будет продолжено на уровне подзаконных нормативных актов, вплоть до ведомственных должностных инструкций¹. При чем по замечанию С.В. Нарутто, «по предметам совместного ведения власть должна в большей мере выполнять регулирующую, координирующую и контролирующую роль, а органы государственной власти субъектов Федерации – исполнительно-распорядительную»².

На пути рационализации государственного управления и поиска баланса интересов федерации и регионов необходимо обратить особое внимание на то, что процессы централизации и децентрализации государственной власти в России, а также особенности функционирования единой системы исполнительной власти России достаточно рельефно проявляются в рамках взаимодействия федеральных(центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении их компетенции.

В отечественной государственно-правовой науке категория «компетенция» достаточно исследована. Анализируя данную категорию в самом общем смысле, можно выделить три основных подхода к ее содержанию. В первом случае компетенция рассматривается как совокупность властных полномочий. Сторонники второй точки зрения считают, что в содержание компетенции необходимо включать предметы ведения, права и обязанности носителя компетенции, а также цели, задачи, функции и прочее. Согласно третьей точке зрения, разделяемой

¹ См.: Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 28.

²Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России: автореф. дис. ...доктора юрид. наук. М., 2002. С. 14.

большинством исследователей, в содержание категории «компетенция» включаются полномочия и предметы ведения¹.

Разделяя рассмотренные точки зрения, компетенцию органа государственной власти можно определить как совокупность юридически установленных полномочий (прав и обязанностей) конкретного органа по предметам ведения, установленными Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ней конституциями (уставами) субъектов РФ². Анализ имеющихся точек зрения о понятии компетенции позволяет сделать вывод о том, что ее ключевым элементом являются именно полномочия. Полномочия, в свою очередь, представляют собой совокупность прав и обязанностей государственных органов по принятию правовых актов и осуществлению иных государственно-властных действий, направленных на реализацию функций данных органов в рамках установленных предметов ведения³. При этом категории «предметы ведения» и «полномочия», соотносятся как форма и содержание, поскольку предметы могут находиться в ведении Российской Федерации, субъектов РФ, совместном ведении, а полномочия включают в себя круг прав и обязанностей соответствующих органов государственной

¹См.: Платонов. В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 28.

²См.: Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб.пособие. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2013. С. 297; Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1987. С. 186.

³ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2 т. Т. 2. М., 2011. С. 132; Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб.пособие. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2013. С. 336; Невинский В.В. Остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и проблемы реализации / В.В. Невинский // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. М., 2012. С.558; Платонов. В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 29.

власти, которыми они наделяются для реализации задач и функций в рамках определенного предмета ведения¹.

При рассмотрении взаимодействия федеральных(центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в процессе осуществления компетенции важно обратить внимание на его конституционно-правовую природу, обусловленную необходимостью обеспечения единства исполнительной власти по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения, а также на средства (способы) достижения баланса при реализации компетенции Российской Федерации и субъектов РФ.

В качестве одного из таких средств называют договоры и соглашения между органами государственной власти РФ и ее субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий, которые обеспечивают согласование интересов Федерации и ее субъектов, способствуют повышению эффективности взаимодействия органов государственной власти, а также предоставляют уникальные возможности для поиска и апробации экономических и правовых решений².

В период с 1994 по 1998 гг. Российской Федерацией было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий с 46 субъектами РФ³. Однако начиная с 2001 г. федеральный центр инициировал расторжение этих договоров. Так, с 2001 по 2003 гг. было прекращено действие 33 из них путем подписания договоров о прекращении действия договоров о разграничении предметов ведения и полномочий по причине достижения поставленных при их заключении целей⁴. Остальные 9 договоров

¹См.: Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2010. С. 158.

²См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 572.

³Из 42 договоров было два трехсторонних и один четырехсторонний договор.

⁴См.: Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 10.

прекратили свое действие 9 июля 2005 г. в порядке ст. 5 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»¹. Это позволяет сделать вывод о том, что произошла радикальная корректировка института договорного разграничения полномочий, при которой он фактически перестал существовать².

В то же время объективная необходимость решения вопроса о разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, обусловленная задачами эффективного функционирования и развития российского федеративного государства, привела к задействованию иных механизмов достижения сбалансированности. Так, в юридической литературе отмечается, что на современном этапе российского федерализма наиболее эффективной и оперативной формой согласования интересов Российской Федерации и субъектов РФ является соглашение о взаимной передаче (делегировании) осуществления части своих полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Такое соглашение позволяет в рамках установленных основами законодательства по направлениям правового регулирования конкретизировать перечень полномочий каждого субъекта Федерации и оптимизировать их компетенцию³. Эта мысль подтверждается и практикой государственного управления. В частности, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307

¹См.: СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2).Ст. 2709.

²См.: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Проблемы разграничения совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 45-50; Заметина Т.В. Проблемы конституционно-правовой регламентации договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий в России // Юридический мир. 2010. № 1. С. 31; Платонов. В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 8.

³См.: Платонов. В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 22; Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С.В. Кабышев, И.В. Лексин, Д. Элдер [и др.]. М., 2009. С. 216.

государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения» в качестве своей цели ставит обеспечение сбалансированного развития субъектов РФ. Ее достижение опосредуется рядом задач, среди которых значится совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления, в том числе механизмов и условий передачи (делегирувания) полномочий Российской Федерации субъектам РФ¹. Интересным представляется и следующий факт: Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев в ходе совещания с вице-премьерами «О ходе интеграции Крыма в Российскую Федерацию и текущих социально-экономических вопросах», проходившем 26 мая 2014 г., отметил, что одна из первоочередных задач – наладить эффективное государственное управление на территории республики. Для этого, прежде всего, предполагается провести работу по передаче полномочий с федерального уровня на региональный и, по мнению премьер-министра, этот процесс должен идти как можно более энергично².

Подобное смещение акцентов в федеративном устройстве России во многом подтверждается анализом правовых актов (Положений) о конкретных федеральных органах исполнительной власти. В частности, в компетенцию данных органов входит большое количество полномочий, регламентирующих различные аспекты взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ по вопросам переданных им полномочий Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации. Учитывая сложившуюся в России после проведения

¹См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2153.

²См.: Совещание с вице-премьерами. 26 мая 2014 г., пос. Гурзуф, Республика Крым. Портал Правительства России: новости. URL: <http://government.ru/news/12619> (дата обращения: 12.08.2014).

административной реформы систему федеральных органов исполнительной власти, такие полномочия закрепляются только за федеральными министерствами. Например, Положением о Министерстве образования и науки РФ предусмотрено, что министерство принимает нормативные правовые акты по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в сфере образования (п. 6.6)¹. Аналогичные нормы закрепляются в положениях о Министерстве здравоохранения РФ (п. 5.2.137, п. 5.15(2))², Министерстве культуры РФ (п. 5.2.28)³, Министерстве сельского хозяйства РФ (п. 5.2.9(3))⁴, Министерстве природных ресурсов и экологии РФ (п. 5.2.46, п. 5.2.56(35))⁵.

Наряду с нормативными правовыми актами федеральные органы исполнительной власти принимают методические указания по осуществлению органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации. Так, в Положении о Министерстве здравоохранения РФ установлено, что министерство издает обязательные для исполнения органами исполнительной власти субъектов РФ методические указания и инструктивные материалы по осуществлению переданного органам государственной власти субъектов РФ полномочия Российской Федерации по осуществлению ежегодной денежной выплаты лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России» (п. 5.15.3). Аналогичные полномочия закрепляются в положениях о Министерстве культуры РФ (п. 5.4.9), Министерстве сельского хозяйства РФ (п. 5.5.23),

¹См.: Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013.№ 23.Ст. 2923.

²См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012.№ 26.Ст. 3526.

³См.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011.№ 31.Ст. 4758.

⁴См.: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г.№ 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008.№ 25.Ст. 2983.

⁵См.: Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008.№ 22.Ст. 2581.

Министерстве природных ресурсов и экологии РФ (п. 5.2.46, п. 5.2.56(35)) и др.

Кроме нормативно-правового регулирования и издания методических указаний федеральные органы исполнительной власти реализуют контроль и надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами исполнительной власти субъектов РФ по вопросам переданных им полномочий. К примеру, в соответствии с Положением о Министерстве здравоохранения РФ последнее осуществляет надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования (п. 5.5.33). Согласно положению о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ, министерство осуществляет контроль за правовым регулированием органами государственной власти субъектов РФ вопросов переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (п. 5.16.1). Аналогичные полномочия устанавливаются положениями о Министерстве культуры РФ (п. 5.4.10.5), Министерстве сельского хозяйства РФ (п. 5.5.28) и др.

С реализацией федеральными органами исполнительной власти контроля и надзора за нормативно-правовым регулированием тесно связаны полномочия по контролю и надзору за полнотой и качеством осуществления органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им полномочий. Например, в соответствии с положением о Министерстве здравоохранения РФ министерство осуществляет контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования (п. 5.5.34). Такое же полномочие устанавливается в Положении о Министерстве культуры РФ (п. 5.4.10.6).

Осуществление федеральными органами исполнительной власти контроля (надзора) за органами исполнительной власти субъектов РФ по

вопросам переданных полномочий Российской Федерации предполагает принятие какого либо итогового решения в форме юридического акта. В положениях о федеральных органах исполнительной власти такие итоговые решения именуется «обязательными для исполнения предписаниями». Однако какой именно должна быть юридическая форма таких предписаний, в положениях не конкретизируется.

Анализ Положений о федеральных органах исполнительной власти дает основание выделить различные виды таких предписаний. Во-первых, это предписания об отмене нормативных правовых актов субъектов РФ или о внесении в них изменений. Например, в Положении о Министерстве культуры РФ, закреплено, что министерство может направлять обязательные для исполнения предписания об отмене нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных им полномочий, или о внесении изменений в такие акты (п. 5.4.10.5)¹. Аналогичные полномочия устанавливаются положениями о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ (п. 5.16, п. 5.16.1). Во-вторых, это предписания об устранении органами исполнительной власти субъектов РФ выявленных нарушений. Так, Положением о Министерстве культуры РФ установлено, что оно выдает обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений при осуществлении переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (п. 5.6.7.3). В-третьих, это предписания о привлечении к ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ исполняющих обязанности по осуществлению переданных им полномочий. К примеру, в Положении о Министерстве культуры РФ установлено, что министерство вправе

¹См.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4758.

направлять органам государственной власти субъектов РФ предписания о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных им полномочий (п. 6.7.7).

Отдельно следует выделять полномочие федеральных органов исполнительной власти по подготовке и внесению в Правительство РФ предложений об изъятии у органов государственной власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации. Например, согласно Положению о Министерстве сельского хозяйства РФ, оно осуществляет в случаях, установленных федеральными законами, подготовку и внесение в Правительство РФ предложения об изъятии полномочий Российской Федерации в области ветеринарии у органов государственной власти субъектов РФ (п. 5.5.29). Аналогичные полномочия закрепляются в положениях о Министерстве здравоохранения РФ (п. 5.5.36, п. 5.15(6)), Министерстве культуры РФ (п. 5.14), Министерстве природных ресурсов и экологии РФ (п. 5.15).

Еще одним полномочием федеральных органов исполнительной власти, реализация которого способствует вплетению органов исполнительной власти субъектов РФ в единую систему исполнительной власти и унификации федеративных отношений в России, является установление целевых прогнозных показателей по осуществлению органами исполнительной власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации. Так, в соответствии с Положением о Министерстве образования и науки РФ министерство вправе устанавливать целевые прогнозные показатели осуществления субъектами РФ переданных полномочий в сфере образования (п. 6.6). Аналогичные полномочия предусмотрены Положениями о Министерстве здравоохранения РФ (п. 6.8), Министерстве природных ресурсов и экологии РФ (п. 5.2.47, п. 5.2.48).

Смежным с предыдущим полномочием федеральных органов исполнительной власти является установление требований к содержанию и формам отчетности, а также к порядку представления отчетности об

осуществлении переданных органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации. Например, Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ закрепляется, что министерство устанавливает требования к содержанию, формам отчетности, а также к порядку представления отчетности об осуществлении переданных полномочий Российской Федерации в области объектов животного мира и среды их обитания, охоты и сохранения охотничьих ресурсов (п. 5.2.48). Аналогичные полномочия содержатся в положениях о Министерстве здравоохранения РФ (п. 5.15.4, п. 5.15(5)), Министерстве культуры РФ (п. 5.2.18).

Таким образом, одна из наиболее масштабных и перспективных сфер взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении их компетенции находится под плотной опекой со стороны органов исполнительной власти Федерации. Посредством механизмов координации и согласования достигается достаточно высокая степень переплетения федеральных и региональных органов исполнительной власти в рамках единой системы исполнительной власти. Причем после дачи согласия органами государственной власти субъектов РФ на заключение соглашения о делегировании полномочий Российской Федерации поле для взаимного диалога и согласования интересов с федеральным центром значительно сужается, а в отношениях между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ начинают преобладать отношения координации со стороны федеральных органов исполнительной власти.

Наряду с этим для взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении их компетенции характерна уже упоминаемая проблема отсутствия нормативно установленных процедур осуществления и юридического оформления результатов такого взаимодействия. Как отмечается в юридической науке, согласование решений в процессе

осуществления полномочий федеральными и региональными органами власти является в настоящее время наиболее закрытой, поскольку основная масса отношений в данной сфере регулируется актами, носящими ненормативный характер, вследствие чего данная сфера взаимодействия подвержена опасностям коррупции и бюрократизма¹.

Еще одним важным направлением взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении их компетенции является координация государственных, федеральных и региональных программ (документов стратегического планирования)². Такие программы служат инструментом структурной политики Федерации, наполняют ее конкретным содержанием. В них предусматривается целый комплекс взаимоувязанных мероприятий, ресурсов и организационно-правовых средств, органы и организации, ответственные за выполнение конкретных программ, их предмет, задачи и цели, источники их финансирования и т.д.³ При этом высокую актуальность этот вид актов приобретает в связи с особым вниманием Правительства РФ к проблемам планирования. Так, 1 октября 2012 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроект № 143912-6 «О стратегическом планировании»⁴, который был окончательно принят 28 июня 2014 г.⁵. По замыслу, соответствующий федеральный закон должен будет объединить все

¹См.: Лексин В., Швецов А. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. 2003. № 2 (30). С. 97-122; Межуровневое взаимодействие органов государственной власти / под.общ. ред. А.С. Малчинова. М., 2011. С. 85.

²См.: Афиногенов Д.А., Воронин В.В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 13-17.

³См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под.общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 472.

⁴См.: Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL:[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=143912-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=143912-6&02) (датаобращения: 08.08.2014).

⁵См.: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

отраслевые и региональные стратегии в единый механизм, став полноценным инструментом наиболее эффективного использования национальных ресурсов России¹. Многие его положения предполагают взаимодействие органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, способствующее тесной кооперации этих органов посредством механизмов планирования. В частности, само понятие государственного стратегического планирования в законе определено как деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации (ст. 3). При этом среди полномочий Российской Федерации в сфере государственного стратегического планирования значится установление порядка *координации* деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 4), Правительство РФ обеспечивает в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ во взаимодействии с органами государственной власти субъектов РФ *согласование* разрабатываемых органами государственной власти субъектов РФ документов стратегического планирования (ст. 10).

Бывший министр регионального развития РФ И.Н. Слюняев, комментируя данный закон, отметил, что «базовые национальные цели, которые преследует стратегия, должны идти через всю вертикаль власти, затрагивая как федеральный, так и региональный уровни, включая

¹См.: Госплан яви свое могущество // Парламентская газета. 2014. 24-30 января.

населенные пункты»¹. По мнению экс-министра, стратегия регионального развития не должна идти параллельно с отраслевыми стратегиями, в связи с чем необходимо обеспечить их взаимопроникновение². Причем в юридической литературе также преобладает мнение о том, что наиболее эффективными направлениями развития субъектов РФ являются те, которые предполагают активное развитие экономической базы субъектов РФ на основе долгосрочного планирования³.

Учитывая, что государственные программы могут приниматься по совершенно различному спектру направлений, не ограничивающемуся социально-экономической сферой, органы исполнительной власти субъектов РФ еще в большей степени окажутся институционально встроены в единую вертикаль исполнительной власти. Как представляется, такие меры вызваны резко отличающимся уровнем экономического развития субъектов РФ, преобладанием в большинстве своем экономически «отсталых» регионов. В частности, в России наблюдается беспрецедентная для мировой практики диспропорция в экономическом развитии субъектов, когда разрыв величины ВВП на душу населения и среднедушевой доход между субъектами федерации достигает до 20 раз, а разрыв по численности населения, стоимости основных фондов и объему выпуска продукции – 100 раз и более⁴. Основная же задача планирования заключается в обеспечении сбалансированного и динамичного экономического роста, комплексного решения социально-экономических задач⁵.

¹См.: Единый каркас: комментарий И. Слюняева // Российская Бизнес-газета. 2013. 29 октября. № 920.

²См.: Там же.

³См.: Кириенко Г.С., Нифанов А.Н. Территориальный фактор предмето-ведческой дифференциации: конституционно-правовые возможности и опыт их реализации субъектами Российской Федерации. С. 112.

⁴ См.: Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск, 2006. С. 148.

⁵См.: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1989. С. 1021-1022.

Следует сказать, что Российская Федерация на этом пути вписывается в современные глобальные тренды развития федеративной государственности. В частности, К. Хессе анализируя полномочия ФРГ в отношении ее земель, отмечал, что абз.4 статьи 104-а Конституции ФРГ¹ уполномочивает Федерацию оказывать финансовую помощь при особо значительных инвестициях земель и общин, необходимую для устранения нарушений общеэкономического баланса или для выравнивания разного экономического потенциала на территории Федерации или для поощрения роста экономики. Это право финансирования, по его мнению, открывает Федерации значительные возможности для воздействия на земли. Так, функция Федерации в целом вырастает в функцию координации, руководства и объединения, которая должна обеспечить эффективное планирование, управление и социальное обеспечение задач, поставленных современным социальным государством². Причем как отмечает И.В. Лексин, даже на современном этапе развития федеративных отношений в ФРГ тенденции унитаризации отношений между уровнями власти не были преодолены и коренных изменений в соотношении политической роли федерации и земель не произошло³.

Представляется, что подобные тенденции характерны и для государственно-управленческой практики, складывающейся в современной России. Как отмечается в юридической литературе, программно-целевые решения во многих случаях расцениваются как наиболее отвечающие требованиям предельно локализованной концентрации сил и средств на достижении приоритетных целей. Этим обусловлено стремлением властей всех субфедеральных уровней включиться в программы или получить их для своих субъектов, поскольку периодически возникающие управленческие

¹В редакции Закона от 28 августа 2006 г. соответствующие положения содержатся в ст. 104-b. См.: Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. М., 2010. С. 218.

² См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 135.

³См.: Лексин И.В. Федеративное устройство современной Германии: проблемы и направления развития // Российский юридический журнал. 2009. № 5. С. 121-133.

проблемы требуют неординарных решений и чрезвычайно концентрации и консолидации финансовых и иных средств¹.

Подобные координационные полномочия предусмотрены многими положениями о федеральных органах исполнительной власти. Например, Положением о Министерстве по развитию Дальнего Востока устанавливается, что министерство осуществляет согласование проектов и координацию деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством РФ (в части программ и (или) мероприятий таких программ, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа) (п. 4.2.1.)². В соответствии с Положением о Министерстве РФ по делам Крыма оно вправе координировать деятельность по реализации государственных программ по развитию Крымского федерального округа (п. 4.2.4)³. Согласно Положению о Министерстве РФ по делам Северного Кавказа, министерство осуществляет координацию деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа (п. 4.2.1)⁴. Кроме координации государственных программ в рамках макрорегионов (федеральных округов) федеральными органами исполнительной власти координируются и региональные программы субъектов РФ. Например, в Положении о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ закреплено, что министерство осуществляет мониторинг и координацию

¹См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2009. С. 295.

²См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3898.

³См.: Постановление Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 427 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма» // СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2536.

⁴См.: Постановление Правительства РФ от 16 июня 2014 г. № 549 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 25. Ст. 3318.

реализации региональных программ стимулирования развития жилищного строительства (п. 5.4.30)¹. Тем не менее, то внимание, которое уделяется вопросам координации государственных программ в рамках вышеупомянутых макрорегионов, позволяет сделать вывод о стратегическом значении данных регионов для Российской Федерации. Это подтверждается и фактом создания под них специальных министерств. Примечательно, что данные макрорегионы являются, пожалуй, наиболее проблемными с точки зрения их социально-экономического развития и национальной безопасности России.

Учитывая вышеизложенное, нельзя еще раз не согласиться с К. Хессе, отмечавшим, что если принять во внимание современные формы совместного планирования и координации деятельности Федерации и ее субъектов, то окажется, что соподчинение Федерации и субъектов в федеративном государственном устройстве, соответствующим Основному закону, очень тесно переплетено с более сильным акцентом на Федерацию, чем это может показаться при поверхностном рассмотрении². В случае же с Российской Федерацией подобные акценты очевидны. Как отмечает В.М. Платонов, российский федерализм сегодня в целом характеризуется смещением полномочий от субъектов РФ к самой Российской Федерации, размыванием федеративных отношений и их перекосом в сторону гипертрофированного усиления влияния федерации, проявляющимся в зачастую необоснованной унификации законодательства субъектов РФ под образцы федерального законодательства³.

Органы исполнительной власти субъектов РФ, таким образом, с одной стороны, тесно переплетены (отношениями координации) с федеральными

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6117.

² См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 137-138.

³ См.: Платонов. В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 21.

органами исполнительной власти в рамках реализации своей компетенции по переданным полномочиям Российской Федерации, а с другой стороны, вплетаются в единую систему исполнительной власти России посредством координации при осуществлении государственных и региональных программ (документов стратегического планирования).

Наряду с взаимодействием федеральных и региональных органов исполнительной власти в рамках предметов совместного ведения важное значение имеет и взаимодействие в сфере исключительного ведения субъектов РФ. Ключевое значение здесь имеет конституционный принцип субсидиарности, являющийся необходимым слагаемым современного федеративного государства. Как отмечается в юридической литературе, в федеративном государстве эффективность осуществления полномочий органами государственной власти в пределах распределения предметов ведения зависит от многих факторов, в том числе от последовательной реализации принципа субсидиарности¹.

Наибольшее распространение этот принцип получил в праве Европейского Союза. Так, в преамбуле к Маастрихтскому договору о Европейском Союзе от 07 февраля 1992 г. (в ред. Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) отмечается, что руководители государств, входящих в Европейский Союз, преисполнены решимости продолжить процесс создания все более сплоченного союза народов Европы, в котором согласно принципу субсидиарности принятие решений в максимально возможной степени приближено к гражданам². Кроме того, применение принципа субсидиарности институтами Европейского Союза осуществляется в

¹См.: Знаменщиков Р.В. Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 149.

²См.: Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. (г. Маастрихт) // Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. М., 1994. С. 45–246.

соответствии с Протоколом № 2 «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» к вышеупомянутому договору¹.

Согласно мнению немецких государствоведов, федерализм может реализовывать и развивать свои преимущества только тогда, когда основную часть государственных задач возможно выполнять децентрализованно. Федерация должна концентрироваться на задачах государственного масштаба, а земли должны обладать полномочиями решать самостоятельно и под свою ответственность региональные вопросы². Субсидиарность в этой связи определяется как организационный принцип федеративного устройства, который «создает условия для четкого распределения в федеративном государстве системы разделения компетенций и создания разумной и экономичной системы государственного территориального управления»³.

Принцип субсидиарности называют в ряду основ структурирования предметов ведения и в Российской Федерации⁴. В частности, Л. А. Тихомирова отмечает, что в самом общем виде принцип субсидиарности можно представить как основное, исходное положение в разграничении компетенции между федеральным центром и регионами, имеющее целью оптимальное распределение полномочий между уровнями государственной власти на началах взаимодополняемости и взаимозаменяемости. При этом согласованность, солидарность, взаимодействие, координация являются основными элементами исследуемого принципа, составляющими в своей совокупности его содержание. Критерий эффективности принципа субсидиарности – создание оптимальных условий для его реализации:

¹ См.: Там же.

² См.: Eyrich H. Fur Deutschland und Europa: Dem Federalismuseine Chance // Federalismus in Deutschland und Europa. Koln, 1993.S. 34.

³ Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ). М., 2000. С. 129.

⁴ См.: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт. Итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 403-433.

оптимальное соотношение централизованного и децентрализованного подхода в разграничении компетенции¹.

Принцип субсидиарности в этой связи, хотя и имеет определенный уровень теоретической разработанности, но не нашел закрепления в Конституции РФ, неотчетливо выражен в нормативных правовых актах федерального и регионального уровней и не реализуется в практике государственного управления. Вместе с тем эпизодические упоминания о субсидиарности в нормативных правовых актах все же имеются. Так, в Постановлении Правительства РФ «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» субсидиарность применительно к бюджетным правоотношениям понимается как максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг².

Однако, несмотря на положительные тенденции в сфере формирования и закрепления принципа субсидиарности в теории и на практике, некоторые авторы по-прежнему относятся к нему скептически и считают, что в условиях российского федерализма принцип субсидиарности не получил должного конституционно-правового закрепления и практической реализации³. Например, отсутствие позитивной реализации принципа субсидиарности ярко иллюстрируются проблемой параллелизма и дублирования между федеральными и региональными органами исполнительной власти. Так, значительная часть территориальных органов федеральных органов исполнительной власти создана для реализации таких полномочий исполнительно-распорядительного характера, которые по своей природе более свойственны органам исполнительной власти субъектов РФ

¹ См.: Тихомирова Л.А. Принцип субсидиарности как основа взаимоотношения Российской Федерации и её субъектов // Право и политика. 2011. №2. С. 154.

² См.: Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. №584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №34. Ст.3503.

³ См.: Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2010. С. 163.

либо прямо дублируют часть их полномочий. В государственно-правовой науке отмечается, что этот параллелизм и дублирование не согласуются с принципом субсидиарности, поскольку игнорируется правило, согласно которому в компетенции органов власти вышестоящего уровня должны закрепляться лишь те функции и полномочия, которые не могут быть эффективно решены на нижестоящем уровне¹.

Таким образом, в вопросах свободы и согласованности в действиях Российской Федерации и ее субъектов (неотъемлемой составляющей субсидиарности) Конституция РФ *de jure* запрещает федеральному центру вторгаться в сферу исключительного ведения субъектов России, а *de facto* федеральный законодатель не оставил возможности субъектам РФ формировать не только сферу совместного ведения в пределах осуществления собственных полномочий, но и сферу ведения субъектов РФ².

Вышеизложенное позволяет сделать некоторые общие выводы.

1. Взаимодействие федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении их компетенции обусловлено федеративной природой российского государства. Оно обуславливается 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.

¹См.: Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С.В. Кабышев, И.В. Лексин, Д. Элдер [и др.]. М., 2009. С. 216.

²См.: Баньковский А.Е. Принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2014. С. 82.

2. Наличие реального, а не мнимого механизма согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов, достижения баланса при реализации ими своей компетенции является важной составляющей стабилизации процессов государственного строительства в русле демократической, правовой и социальной государственности. В то же время многочисленные угрозы национальной безопасности России (внутренние и внешние) определяют приоритетное значение конституционного принципа единства исполнительной власти по предметам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, наблюдаемое сегодня в практике государственного управления.

3. Централизация исполнительной власти и усиление контроля за реализацией субъектами РФ своей компетенции во многом опосредуется делегированием полномочий Российской Федерации субъектам РФ и установлением в связи с этим многочисленных координационных связей. Другим направлением, которое потенциально может стать серьезным фактором дальнейшего усиления централизации государственной власти является координация федеральными органами исполнительной власти государственных программ, реализуемых на территории субъектов РФ. При этом в отношениях координации большое значение отводится макрорегионам, например, федеральным округам, что повышает влияние окружных территориальных органов федеральной исполнительной власти на субъекты РФ.

Глава 3. Конституционно-корректирующая роль решений Конституционного Суда РФ в развитии форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ

Многолетняя деятельность Конституционного Суда РФ свидетельствует о правильности стратегического выбора в пользу его учреждения как высшего арбитра в конституционно-правовых спорах, официального интерпретатора и «стража» Конституции РФ. Несмотря на периодически оживляющуюся дискуссию вокруг вопроса о месте Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти, природе и юридической силе принимаемых им актов, оптимальности решений по отдельным делам, нельзя не признать его весомую роль в деле защиты прав и свобод человека, в формировании единой правовой системы, суверенной демократической государственности. Неотъемлемой частью этого процесса становится выработка фундаментальных правоположений, касающихся жизни отдельного человека, общества и государства. Особое значение в этом деле приобретает развитие конституционных принципов – исходных, основных положений Конституции РФ¹.

Анализ решений Конституционного Суда РФ позволяет увидеть его заметное влияние на придание формальной определенности, юридической содержательности конституционным принципам как правовым категориям; выявление программно-ориентирующего характера конституционных принципов как целей, задач и ценностей государства; доктринальную

¹ См.: Невинский В.В. Конституционный Суд РФ и развитие конституционных принципов / В.В. Невинский // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. М., 2012. С. 665-666.

обоснованность принципов Российской Конституции¹. В решениях этого государственного органа значительное внимание уделено толкованию конституционных основ сущности и способов (форм) взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. 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 РФ, 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.

Важно отметить, что разъяснение и обоснование Конституционным Судом РФ конституционно установленных форм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти связано с установлением общих вопросов о принципиальных положениях такого взаимодействия, обуславливающих фундаментальные характеристики российской государственности. Конституционный Суд РФ выполняет также важную конституционно-корректирующую роль в отношении возникающих в практике государственного управления форм взаимодействия между органами исполнительной власти различных пространственных уровней. Решая вопросы соответствия или противоречия Конституции РФ таких форм взаимодействия, Суд выступает в роли «стража» Конституции РФ,

¹См.: Конституционный судебный процесс: учебник / отв. ред. М.С. Саликов. М., 2014. С. 173-177; Невинский В.В. Конституционный Суд РФ и развитие конституционных принципов. С. 665-666.

осуществляющего контроль за состоянием системных параметров Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления.

Решающим на пути выявления и оптимизации различных форм взаимодействия государственных органов исполнительной власти является характеристика России как федеративного государства. Причем одно из несомненных достоинств федерации заключается в том, что она дополняет горизонтальное разделение власти вертикальным, тем самым усиливая гарантии против монополизации власти. Кроме того, она позволяет в разумной мере децентрализовать государственное управление, способствуя формированию баланса интересов федерации и ее субъектов, повышая его эффективность. Конституционный Суд РФ сформулировал правовые позиции по ряду принципиальных вопросов федеративного устройства России. Они неодинаковым образом влияли на состояние федеративных отношений. Одни из них способствовали укреплению и дальнейшему развитию элементов федерализма, другие оказывали больше сдерживающее влияние и ограничивали самостоятельность субъектов РФ¹. Решениями Конституционного Суда РФ было положено начало формирования определенной модели отношений между Российской Федерацией и субъектами РФ, особенности которой достаточно ярко проявляются в функционировании государственного механизма современной России.

В начале 21 в. целью государственной политики в сфере федеративных отношений стало совершенствование государственного управления. Фундаментальное значение в этой связи имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ о государственном суверенитете Российской Федерации, к вопросу о котором Суд неоднократно обращался в своих

¹См.: Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений. М., 2010. С. 113.

решениях¹. В частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»² было отмечено, что суверенитет, предполагающий верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международных отношениях, представляет собой качественный признак Российской Федерации, характеризующий ее конституционно-правовой статус³. Конституционный Суд РФ однозначно высказался против признания за субъектами РФ государственного суверенитета, объявив его качественным состоянием федеративного государства в целом. По мнению Суда, Конституция РФ не допускает какого-либо иного источника суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает иного государственного суверенитета кроме суверенитета Российской Федерации⁴. Использование в ст. 5 Конституции РФ применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» не означает – в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 г. – признание государственного суверенитета этих субъектов РФ, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера. Причем

¹См.: Клишас А.А. Актуальные вопросы современного федерализма / А.А. Клишас // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14-15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 134-135.

²См.: СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2728.

³См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 572.

⁴См.: Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений. С. 138.

признание Конституцией РФ суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства государственной власти. Таким образом, Конституционный Суд РФ занял категорическую позицию об отсутствии государственного суверенитета у республик и иных субъектов РФ¹. В последующем эта позиция была подтверждена и существенно развита в определении Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания, Республики Татарстан»². В частности, исходя из федеративной природы России, Суд отметил, что субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти на своей территории, но только вне пределов ведения Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов³. Эти правовые позиции Конституционного Суда РФ во многом имели программный характер для российской государственности, выступая конституционным обоснованием усиления централистских тенденций во взаимоотношениях между Федерацией и ее субъектами.

Важнейшее значение для усиления таких централистских тенденций, обусловивших специфику форм взаимодействия органов исполнительной власти России, имеет интерпретация Конституционным Судом РФ соотношения конституционных принципов организации и функционирования органов государственной власти - единства и разделения властей. Общепринято, что современные стандарты демократической, правовой государственности предполагают строгое соблюдение принципа

¹См.: Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2007. С.76.

²См.: СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

³См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 72.

разделения властей, установление оптимальной системы «сдержек и противовесов», имеющей своей целью предотвратить концентрацию всей полноты государственной власти в одних руках¹. Однако данный принцип не может рассматриваться как полное обособление ветвей государственной власти, их разрыв. Единство и разделение государственной власти необходимо воспринимать в контексте известного принципа федерализма единства в многообразии².

В этой связи следует отметить, что в российской государственно-правовой действительности имеют место случаи превышения своих полномочий органами законодательной и исполнительной власти, вторжение в компетенцию друг друга. Решение этих проблем возможно лишь при наличии независимого и самостоятельного конституционного правосудия. Именно поэтому Конституционный Суд РФ является ключевым инструментом разрешения споров различных ветвей государственной власти в рамках системы «сдержек и противовесов». По замечанию В.Д. Зорькина, Конституционный Суд РФ выступает хранителем и защитником принципа разделения властей³. Суд призван не только быть арбитром в споре о праве и компетенции между властями, но и играть роль некоторого амортизатора. Он должен обеспечить защиту принципа разделения властей от нарушений и перерождения, с одной стороны, и гибкость конституционных норм в контексте новой социальной и политической реальности – с другой⁴.

¹См.: Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997. С. 73, 86-88.

²См.: Безруков А.В. Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 2-4; Становление федерализма в России. Документы и материалы (1985-1999). В. 2 ч. Ч. 1: Кризис советской федерации и поиски новой модели российского федерализма (1985-1993) / под.ред. д-ра юрид. наук С.М. Шахрая. М., 2014. С. 82.

³См.: Зорькин В.Д. Принцип разделения властей в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник органов конституционного контроля стран молодой демократии «Конституционное правосудие». 2008. № 2(40) – 3 (41). С. 26-48.

⁴См.: Зорькин В.Д. Принцип разделения властей в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Россия и Конституция в XXI веке. М., 2008. С. 164-165.

Конституционный судебный контроль должен также способствовать согласованности и скоординированности действий органов государственной власти, уравнивать их, чтобы одна из ветвей не возвышалась над другими¹.

Одним из ключевых решений Конституционного Суда РФ по вопросу единства и разделения государственной власти является Постановление от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»². Критерием оценки стали нормы Конституции РФ, закрепляющие принципы разделения властей и единства органов государственной власти. Основным выводом, обусловившим значение всего решения, стало признание того, что из принципа разделения властей вытекает самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ. Однако данная самостоятельность ограничивается нормами права. Соответственно для региональных органов государственной власти были обозначены правовые пределы самостоятельности при их организации и функционировании. Ими являются Конституция РФ, конкретизирующие ее положения федеральные правовые акты. В систему последних входят не только федеральные конституционные законы и федеральные законы, но и Указы Президента РФ. Как отмечается в юридической науке, таким выводом было положено начало для выстраивания субординационных отношений между центром и регионами, вершиной которых стал Президент РФ³.

Конституционный Суд РФ сделал также вывод о распространении принципа разделения властей на уровень субъектов РФ, установив, что целью его действия в Федерации и ее субъектах является создание такой

¹См.: Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. С.77.

²См.: СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

³См.: Романовский Г.Б. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики / Г.Б. Романовский, О.В. Романовская. Пенза, 2007. С. 128.

системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них (законодательной или исполнительной), обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий¹. Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ представляется крайне важной, поскольку Конституция РФ, закрепляя принцип разделения властей, ничего не говорит об их взаимодействии. Указывая на необходимость взаимодействия ветвей государственной власти между собой и конституируя категорию «система сдержек и противовесов», Конституционный Суд РФ дает основание полагать о необходимости взаимодействия не только в рамках «горизонтального» разделения властей, но и при их «вертикальном» разделении. Особое значение она имеет для органов исполнительной власти, образующих единую систему по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Именно это обуславливает практику тесного взаимодействия и координации федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также является основой для возникновения тех или иных форм такого взаимодействия. Важным является так же и то, что Конституция РФ определила специфику федеративных отношений в России на основе принципов кооперативного федерализма². Системные параметры данной модели предполагают активное использование процедур

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 115; Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. С. 78, 222.

²См.: Становление федерализма в России. Документы и материалы (1985-1999). В. 2 ч. Ч. 1: Кризис советской федерации и поиски новой модели российского федерализма (1985-1993). С. 81.

сотрудничества, координации и согласования между различными уровнями государственной власти. По прошествии времени, очевидно, что деятельность Конституционного Суда РФ явилась важным ориентиром для органов государственной (прежде всего исполнительной) власти в деле формирования эффективного государственного механизма, рационализации государственного управления, а также выработки и оптимизации многообразных форм взаимодействия между этими органами.

В этой связи необходимо отметить ключевое для российского федерализма положение Конституционного Суда РФ о том, что согласно конституционному принципу единства государственной власти требуется, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти¹. Разделение властей по вертикали и единство системы государственной власти, таким образом, обуславливает определенную схожесть федеральных и региональных органов государственной власти России. Требование ориентации органов государственной власти субъектов РФ на федеральную схему взаимоотношений законодательной и исполнительной власти касается прежде всего общих принципов и форм деятельности таких органов². Поскольку, согласно Конституции РФ, законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо выходя за пределы, предусмотренные Конституцией РФ, закреплять в основном законе субъекта РФ положения, ставящие исполнительную власть в подчинение по отношению к представительному органу. Это противоречило бы ч.2 статьи 77 Конституции РФ, так как создавало бы препятствия для реализации ее положений о том, что по определенным полномочиям федеральные органы

¹См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзеев. В 2 т. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. М., 2001. С. 295.

²См.: Становление федерализма в России. Документы и материалы (1985-1999). В. 2 ч. Ч. 1: Кризис советской федерации и поиски новой модели российского федерализма (1985-1993) / под ред. д-ра юрид. наук С.М. Шахрая. С. 87.

исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему¹.

Вывод Конституционного Суда РФ о том, что принцип разделения властей обязывает субъекты РФ исходить из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти, вызвал неоднозначные отзывы в юридической науке. В частности, Г.А. Гаджиев отмечает, что в конституциях и уставах субъектов РФ указанный принцип должен закрепляться таким образом, чтобы конституционное право субъектов РФ было в целом согласовано с федеральным конституционным правом. Однако вместе с тем федеральное и региональное конституционное право должны иметь не максимум, а минимум однородности. Однородность же принципа разделения властей в Конституции РФ и в основных законах субъектов РФ не означает унификации схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти, выражаемой через полномочия соответствующих органов власти. В конечном итоге, единство государственной власти не следует понимать только как определенную субординацию, но и как координацию². Следует согласиться с Г.А. Гаджиевым, поскольку гармонизация сочетания единства и разделения властей, а главное - обеспечение при этом единства в многообразии - могут быть достигнуты только за счет активного использования координации и согласования, как форм взаимодействия федеральных и региональных органов государственной (прежде всего исполнительной) власти в противовес субординационным отношениям.

Несмотря на то, что при разъяснении принципа разделения властей Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П определенным образом обозначил вектор развития федеративных отношений

¹См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

²См.: Романовский Г.Б. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики. С. 137.

в русле централизации и унификации правового регулирования, высказанная им правовая позиция предполагала достаточно широкую автономию субъектов РФ во взаимоотношениях с Федерацией. Она отражала протекавший после принятия Конституции РФ сложный процесс поиска оптимальных моделей организации и функционирования законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также их взаимодействия, как между собой, так и с федеральным центром. Причем особое место в этом процессе занимал вопрос становления самостоятельной, организационно оформленной исполнительной власти субъектов федерации¹.

В то же время вопросы взаимоотношений федеральных и региональных органов исполнительной власти между собой, а также их взаимодействия при реализации принципа разделения властей, являются проблемными и по сей день, когда «переходный» период российской государственности сменил период ее «стабилизации». Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан»² Суд обратился к разрешению правовой коллизии в рамках системы «сдержек и противовесов». Предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ стали нормы Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», которым Правительство РФ предоставило органам исполнительной власти субъектов

¹ См.: Невинский В.В. Исполнительная власть в субъектах РФ в свете новелл федерального законодательства 2004-2005 гг. / В.В. Невинский // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. С. 639.

² См.: СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

РФ право освобождать (при наличии необходимых согласований) от платы за загрязнение окружающей природной среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Как отметил Конституционный Суд, Правительство РФ, наделив органы исполнительной власти субъектов РФ указанным полномочием, вышло за пределы своей компетенции, установленной Конституцией РФ и законодательством РФ в области охраны окружающей среды. Причем в силу конституционно значимого принципа платности природопользования и конституционного принципа разделения властей правовое регулирование порядка освобождения от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду может быть осуществлено только федеральным законодателем либо по его прямому указанию¹.

Ключевым для усиления в Российской Федерации централистских процессов, «экспансии» федеральной власти в регионы и как следствие, все более тесного встраивания органов государственной власти субъектов РФ (прежде всего исполнительной) в единую вертикаль власти стало Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»². Раскрывая содержание принципа единства государственной власти, Суд отметил, что с учетом вытекающего из Конституции РФ требования о балансе конституционно защищаемых ценностей и общенациональных интересов Российская Федерация на каждом конкретном этапе развития своей государственности самостоятельно корректирует установленный ею

¹ См.: Там же.

² См.: СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

государственно-правовой механизм, в том числе в части, касающейся обеспечения единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Такое правомочие, как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса России, обусловлено ее государственным суверенитетом, полнота которого изначально принадлежит Российской Федерации в целом, а не ее субъектам¹. Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ фактически поставила в приоритетное положение принцип единства системы государственной власти по отношению к принципам разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

Наиболее ярко такие тенденции проявились при построении единой системы исполнительной власти, выразившись в жестком встраивании в нее региональных органов исполнительной власти, преобладании методов субординации, а также смещении в федеративных отношениях баланса полномочий в сторону федерального центра. Частичный откат от таких тенденций наметился лишь в последние годы, прежде всего, в связи с заменой порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ процедурой прямых выборов. Однако следует отметить, что идеального равновесия и равноправия властей достичь невозможно, так как одна из них будет неизбежно задавать направление государственной деятельности. Представляется, что в нашей стране вопросы укрепления исполнительной власти должны решаться, исходя из учета традиций российской государственности, равно как и объективно появляющихся вызовов ее стабильности и целостности².

¹См.: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2006. С. 383.

²См.: Сафоклов Ю. Принцип разделения властей: история, заблуждения, вызовы современности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91). С. 96-108;

В то же время Конституционный Суд РФ периодически принимает решения, в которых высказывается в пользу сбалансирования централистских и децентралистских процессов при осуществлении государственной власти в Российской Федерации. Так, формулируя правовые позиции при анализе принципов федерализма и разграничения предметов ведения и полномочий, Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на необходимость сотрудничества Федерации и ее субъектов. Важное значение этой связи имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ»¹. Это решение существенно конкретизировало конституционную модель организации и функционирования российского федерализма, обогатило конституционно-правовую доктрину и практику конституционного и законодательного нормирования федеративных отношений². Как показало рассмотрение дела, субъекты РФ нередко рассматривали предметы совместного ведения как некое еще не поделенное государственное имущество, которое в итоге должно быть либо физически разделено между Федерацией и ее субъектами, либо в отношении этого имущества должны быть «поровну» и справедливо поделены права владения, пользования и распоряжения. Однако Суд убедительно доказал, что сфера совместного ведения не является чем-то временным, исчезающим в процессе «разграничения» и подтвердил право федерального законодателя определять особый правовой режим собственности для лесного фонда и других ресурсов, представляющих собой публичное достояние многонационального народа России. Конституционный Суд РФ показал, что в процессе разграничения между Российской Федерацией и ее субъектами распределяются не сами

Чертков А. Федерализм и обеспечение единства государственной власти: некоторые аспекты // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3 (88). С. 98-110.

¹См.: СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

²См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзеев. В 2 т. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. С. 393.

предметы совместного ведения как материальные объекты, а определяется круг полномочий федеральных и региональных органов государственной власти¹. Более того, Суд отметил, что из оспариваемых положений статей 46 и 47 Лесного кодекса РФ вытекает необходимость решения вопросов, предусмотренных данными статьями, органами государственной власти субъектов РФ или, по крайней мере, невозможны без согласования с ними. Полномочия Российской Федерации и ее субъектов по вопросам владения, пользования и распоряжения лесным фондом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов распределены и осуществляются как находящиеся в совместном ведении, чтобы при принятии соответствующих решений была возможность обеспечить учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов. Позиция Конституционного Суда РФ, таким образом, была основана на приоритете Конституции РФ в вопросах определения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в то же время, предполагая необходимость согласования их интересов².

Данная правовая позиция касается не только предметов совместного ведения, реализация которых имманентно подразумевает тесное взаимодействие, но и более широкого круга вопросов, включая и те, которые относятся к исключительным предметам ведения самой Федерации³. Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области» было установлено, что по смыслу

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 625.

²См.: Тхабисимов Х.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 19-24.

³См.: Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений. С. 120-121.

статьи 71 Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 11, 76 и 78, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации и полномочия федеральных органов исполнительной власти¹. Вместе с тем, органы исполнительной власти субъектов РФ участвуют в соответствующих отношениях, имеющих общедоказательное значение в том мере и постольку, в какой и постольку такое участие предусмотрено и доускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти². Таким образом, понимание восприятия отношений между федеральным и региональным уровнями государственной власти, нормативного различия предметов ведения и полномочий постоянно эволюционирует. Однако федеральные органы государственной власти, используя свои возможности, постоянно возлагают на регионы все больший и больший объем полномочий, вплетая их в вертикаль исполнительной власти³.

Кроме разъяснения содержания конституционных принципов организации и функционирования органов государственной власти России, Конституционный Суд РФ также затрагивает в своих решениях вопросы порядка формирования и функционирования отдельных звеньев федеральных и региональных органов государственной власти. Большое внимание в них уделяется вопросам координации (согласования) деятельности таких органов. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава –

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2094.

² См.: Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. С. 246-247.

³ См.: Вяткин Д.Ф. Проблемы реализации в законодательстве конституционных принципов федерализма / Д.Ф. Вяткин // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14-15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. С. 154.

Основного закона Читинской области» было отмечено, что законодательный орган имеет право на участие в формировании исполнительного органа власти, но конституционное значение имеет, как эта возможность конкретизируется в уставе (конституции) субъекта РФ¹. Конституционный Суд РФ указал на право законодательного органа субъекта Федерации участвовать в формировании исполнительного органа власти, которое выступает как один из элементов системы сдержек и противовесов. В то же время полномочие представительного органа субъекта РФ по согласованию освобождения от должности должностных лиц исполнительных органов фактически лишает исполнительный орган самостоятельности в его действиях, что не согласуется с принципом разделения властей и не соответствует конституционным установлениям².

Необходимо заметить, что Конституционный Суд РФ, одобрив в согласование первых заместителей, не согласился с аналогичным одобрением применительно к руководителю управления внутренних дел области. По мнению Суда, управление внутренних дел субъекта РФ входит по большей части полномочий в единую систему органов исполнительной власти вместе с федеральными органами исполнительной власти, не являясь региональным органом в собственном смысле. Это предполагает приоритетное значение решений федеральных органов исполнительной власти в вопросе о кадровом обеспечении региональных органов исполнительной власти, входящих в единую систему исполнительной власти России³.

Вопросы согласования кандидатур руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти были затронуты также

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 673; Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзеев. В 2 т. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. С. 301-302.

³ См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзеев. В 2 т. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. С. 325.

в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»¹. В частности, оспаривался п. 1 ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², в соответствии с которым законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти в предусмотренных федеральным законом случаях. Вывод Конституционного Суда РФ основывался на природе компетенции, осуществление которой возлагается на тот или иной федеральный орган исполнительной власти. Если орган создан для осуществления полномочий по предметам ведения Российской Федерации, то никакие согласования с региональными органами не допустимы. Если на территориальные управления федеральных органов исполнительной власти возлагаются полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, то согласование возможно³.

В развитие данного положения было вынесено определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2000 г. № 246-О «По ходатайству Министра внутренних дел Российской Федерации о разъяснении Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений

¹См.: СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

²См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 677.

Устава (Основного закона) Тамбовской области и от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Суд отметил, что Конституция России дает федеральному законодателю право предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта РФ назначение на должность руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти. Однако, этим не могут затрагиваться прерогативы Российской Федерации, в конечном счете, самостоятельно решать этот вопрос при условии обязательного использования установленных Конституцией РФ и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур².

Настоящая правовая позиция в равной мере относится к назначению на должность руководителей территориальных органов любых федеральных органов исполнительной власти, за которыми остается право окончательного решения соответствующего кадрового вопроса в силу необходимости формирования единой непрерывно функционирующей исполнительной власти. Соответственно, не должно быть такой ситуации, при которой нормальная деятельность органа парализуется в силу каких-то правовых коллизий. Этим объясняется право федеральных органов исполнительной власти разрешать ситуацию по собственному усмотрению.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ, высказанная в Определении от 21 декабря 2000 г. № 246-О, во-первых, четко определила место территориальных структур федеральной исполнительной власти в

¹См.: СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 215.

²См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 679; Орехова С.Р. Координация как метод организации федеративных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 34-37.

субъектах РФ, которые стали являться некими управленческими «плацдармами» федерации в регионах, находясь в субординационных отношениях только с федеральными органами исполнительной власти; во-вторых, обусловила налаживание сложной сети координационных отношений между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, посредством которой последние все жестче стали вплетаться в единую систему исполнительной власти России.

Приведенные выше правовые позиции Конституционного Суда РФ остро ставят проблему излишнего федерального регулирования вопросов организации и функционирования органов государственной власти субъектов РФ. Причем особое значение в этом вопросе, с точки зрения обоснования процессов централизации государственной власти и унификации правового регулирования в Российской Федерации, имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области». Судом было установлено, что субъекты РФ, самостоятельно устанавливая путем принятия нормативных правовых актов систему органов государственной власти и их полномочия, должны исходить из основ конституционного строя, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, из других положений Конституции РФ, конкретизирующих их федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти¹.

В этой связи необходимо отметить, что, исходя из буквального смысла ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается самими субъектами РФ самостоятельно только в соответствии с основами конституционного строя Российской

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2094.

Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Федеральный законодатель не вправе исчерпывающим образом урегулировать все аспекты региональной государственной власти: объективная потребность в разумной унификации государственной (исполнительной) власти в России не должна вступать в противоречие с необходимостью учета особенностей (природно-климатических, социально-экономических, национально-культурных и т.п.) конкретных субъектов РФ, влияющих на организацию региональной государственной власти¹.

Давая расширительное толкование данной конституционной норме, Конституционный Суд РФ вводит дополнительные, не предусмотренные Конституцией РФ нормативные правовые акты, которыми могут устанавливаться соответствующие общие принципы. Такими актами могут быть нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Потенциальная возможность установления ими каких-либо общих принципов организации, например, законодательных органов государственной власти субъектов РФ, создает серьезный дисбаланс в рамках «системы сдержек и противовесов». Следует согласиться с А.М. Фарукшиным в том, что расширительное толкование Конституционным Судом РФ придало ч. 1 ст. 77 Конституции РФ смысл, который в ней не заложен и соответственно нарушает федеративную природу Российского государства².

Правовая позиция, выраженная в Постановлении Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П, была развита в Постановлении от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса

¹См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 625.

²См.: Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений. С. 149-150.

Российской Федерации». В нем Суд отметил, что федеральный законодатель не только закрепляет в федеральном законе общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, но и конкретизирует их, будучи ограниченным в своем усмотрении только конституционными положениями об организации власти в Российской Федерации как демократическом, федеративном и правовом государстве¹. Аналогичный вывод был сделан Конституционным Судом РФ в Постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной думы»². Предметом рассмотрения стали нормы соответствующего законодательства в части, обязывающей получать поддержку выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ со стороны установленного числа выборных лиц местного самоуправления. Как отметил Суд, введенный в 2012 г. порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ путем его избрания населением на прямых выборах призван заменить собой прежний порядок, при котором наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ осуществлялось по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. При этом было отмечено, что установление такого выборного порядка не исключает возможности его конкретизации, в том числе путем введения в правовое регулирование дополнительных правовых институтов в рамках требований

¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 2. Ст. 400.

² См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

Конституции РФ и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного Суда РФ¹.

Таким образом, если федеральный законодатель не только устанавливает общие принципы организации органов государственной власти субъектов РФ, но и конкретизирует их, то вряд ли есть основание говорить о рамочном характере законодательства. В итоге, включение в рамочные по характеру законы детальной регламентации правовых норм в отдельных сферах нередко выливается во вторжение в полномочия субъектов РФ, а как следствие в чрезмерную унификацию правового регулирования федеративных отношений в России².

Принципиальным для федеративного устройства России является также Постановление от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»³. В центре внимания оказался вопрос о сроках замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ. Суд указал, что в части оптимального для реализации конституционного принципа республиканской формы правления числа таких сроков (в силу единства системы государственной власти в России) ориентирующей является норма ст. 81 (ч. 3) Конституции РФ, согласно которой одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд⁴. Однако наряду с этим Суд признал не

¹ См.: Там же.

² См.: Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений. С. 151-153.

³ См.: СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.

⁴ См.: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2006. С. 449.

противоречащим Конституции РФ положение Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹, в соответствии с которым первым сроком из числа двух возможных для любого лица, в том числе для уже замещавшего на тот момент соответствующую должность, является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 г. Эта правовая позиция подвергается серьезной критике в юридической науке. В частности, отмечается, что пребывание на должности главы субъекта РФ одного и того же лица должно было с самого начала не превышать два срока подряд по аналогии со сроками президентства в России. Если же субъект РФ устанавливал в конституции (уставе) время пребывания в должности высшего должностного лица субъекта РФ более двух сроков подряд или не устанавливал такого срока вообще, то это следовало бы рассматривать как отрицание правовой позиции Конституционного Суда и как нарушение Конституции РФ². В то же время представляется, что данное решение Конституционного Суда РФ укладывалось в общегосударственную тенденцию построения единой вертикали исполнительной власти и обеспечения стабильности ее функционирования, в том числе за счет легализации возможности для глав субъектов РФ занимать эту должность больше двух раз. Во многом это было обусловлено особым переходным периодом в развитии российской государственности и конституционализма соответствующего исторического периода³.

Еще одним важным направлением, в котором принимаются решения Конституционного Суда РФ, является соподчинение органов государственной (исполнительной) власти федерального и регионального уровней в рамках действия конституционных принципов обеспечения

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст.5005.

² См.: Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений. С. 160-161.

³ См.: Невинский В.В. Конституция РФ– конституция переходного периода / В.В. Невинский // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. С. 577.

государственной власти и федеративного государственно-территориального устройства. Важнейшее значение для вопроса о соподчинении органов исполнительной власти федерального и регионального уровней имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея», предметом которого стали меры контроля и ответственности, применяемые к высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов РФ¹. Причем основным субъектом, уполномоченным осуществлять меры федерального воздействия, был назван Президент РФ. Региональные представительные органы, в свою очередь, оспаривали конституционность регулирования соответствующих отношений федеральным законом. Оспаривались нормы, регулирующие взаимоотношения между законодательными и исполнительными органами государственной власти субъекта РФ. В частности, речь шла о нормах, направленных на установление взаимных сдерживающих полномочий - права высшего должностного лица на роспуск представительного органа и выражение представительным органом недоверия органам исполнительной власти. Такое детальное регулирование оценивалось заявителями не как установление общих принципов организации государственной власти в субъектах РФ, а как вмешательство в самостоятельность регионов по вопросам государственного строительства.

В развитие ранее принятых решений Конституционный Суд РФ отметил, что Конституция РФ, как единый акт, обязательна для всех.

¹ См: СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

Обязанности по защите Конституции возлагаются как на Российскую Федерацию, так и на ее субъекты. Они обеспечиваются соответствующим контролем, правовой основой которого являются федеральные законы. Следовательно, в сфере обеспечения защиты Конституции РФ и конституционного строя России установлены сбалансированные и взаимодополняющие обязанности Российской Федерации и ее субъектов. Исходя из этого, федеральный законодатель - с учетом конституционного принципа федерализма, необходимости согласованной деятельности федеральных и региональных органов государственной власти по обеспечению соответствия нормативных правовых актов субъектов РФ федеральной Конституции и федеральным законам – должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов РФ их конституционной обязанности соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных правовых актов¹.

При этом контроль не может быть действенным, если он не гарантируется мерами ответственности. Соответственно допускается установление негативных последствий для региональных органов государственной власти в случае невыполнения ими конституционных обязанностей. Причем обязательным элементом процедуры федерального воздействия является Указ Президента РФ, носящий ненормативный характер, имеющий профилактическое воздействие. В нем выносятся предупреждение в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Такое полномочие прямо не предусмотрено Конституцией России, но обусловлено возложенными на него задачами. Из этого следует, что отдельные полномочия Президента РФ, не закрепленные конституционно, могут быть предусмотрены федеральным

¹ См: СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

законодательством. Более того, детальное регулирование процедуры исполнения властных полномочий Президентом РФ создает максимальные возможности для защиты от возможных злоупотреблений.

Конституционный Суд РФ также отметил, что высшее должностное лицо субъекта РФ находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом РФ, поскольку последний несет ответственность за согласованное функционирование органов государственной власти. В последующем эта правовая позиция Конституционного Суда РФ была подтверждена в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»¹. В частности, отмечалось, что высшее должностное лицо субъекта РФ, входя в систему органов государственной власти и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта РФ, одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти России и как таковое ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта РФ исполнения на территории этого субъекта не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов последнего, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ. По своему статусу высшее должностное лицо - в силу принципа единства системы государственной власти - находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом РФ².

Приведенная аргументация Конституционного Суда РФ вызывает неоднозначные оценки в юридической науке. В частности, по мнению некоторых ученых, тем самым был завершён этап выстраивания вертикали

¹См.: СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

²См.: Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. С. 419-420.

исполнительной власти от центра к регионам. Более того, несмотря на то, что Президент РФ не входит в систему органов исполнительной власти, а также в теории и практике государственного строительства обозначен как глава государства, стоящий над всеми ветвями власти, исполняющий функции арбитра, исполнительная вертикаль, идущая от регионов, замыкается не на Правительстве РФ, а на Президенте РФ¹. Как представляется, данное утверждение хотя и содержит рациональное зерно, но верно лишь отчасти и неоправданно занижает роль Правительства РФ в государственном механизме России. Анализ полномочий органов исполнительной власти России и Президента РФ позволяет сделать вывод о том, что многие органы исполнительной власти действительно иерархически встроены в вертикаль исполнительной власти, во главе которой фактически стоит Президент РФ (прежде всего органы «силового блока»). Что касается органов исполнительной власти «хозяйственного блока» (т.е. осуществляющих государственное управление экономическим комплексом государства), то они все же замыкаются на Правительстве РФ и обладают определенной степенью автономности в принятии управленческих решений. Налицо своеобразное «разделение труда» между Президентом РФ и Правительством РФ, при котором фигура Председателя Правительства РФ приобретает «технический» характер, а само Правительство РФ осуществляет самостоятельное управление ведомствами лишь социально-экономического профиля². При этом Президент РФ может в порядке «ручного управления» вводить в зону своей ответственности некоторые стратегические хозяйственные отрасли. В этой связи нельзя не согласиться с О.И. Чепуновым в том, что «...ответственность Правительства РФ за проведение эффективной социально-экономической политики не представляется нам

¹ См.: Романовский Г.Б. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики. С. 182.

² См.: Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 14-18; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под.общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 84.

абстракцией или сугубо теоретической конструкцией, перечень полномочий Правительства свидетельствует о том, что оно выступает полноценным носителем исполнительной власти, главным образом, в социально-экономической сфере»¹.

Другая важная проблема соподчинения органов государственной власти (исполнительной власти) различных уровней в рамках действия конституционных принципов обеспечения единства государственной власти и федеративного государственно-территориального устройства была затронута Конституционным Судом РФ в Постановлении от 14 июня 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области»². Суд рассматривал вопрос о вхождении одних равноправных субъектов РФ (автономных округов) в состав других (краев, областей). В частности, вхождение автономного округа в состав края, области по смыслу ч. 4 ст. 66 означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом РФ, одновременно составляет часть другого субъекта РФ (края или области). Это состояние определяет особенности статуса как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит. Их взаимоотношения отличаются от их отношений с другими субъектами РФ: «вхождение» предопределяет обязанность органов государственной власти обоих субъектов обеспечивать сохранение территориальной целостности и единства в интересах населения края, области. Вхождение автономного округа в состав края, области не изменяет их конституционно-правовой природы как субъектов РФ. «Вхождение» не умаляет статуса автономного округа как равноправного

¹Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук. М., 2011. С. 175.

²См.: СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

субъекта РФ, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией РФ¹.

В то же время существует и определенная критика этой правовой позиции Конституционного Суда РФ. Отмечается, что по целому ряду вопросов автономный округ, входящий в состав края или области, испытывает ограничения, от которых свободен любой другой самостоятельно существующий субъект Федерации². Так, территория и население автономного округа включаются в состав территории и населения другого субъекта федерации; население автономного округа вправе наравне с населением других районов (частей) края, области участвовать в выборах органов власти края, области; вхождение автономного округа в состав края, области допускает распространение на него полномочий органов государственной власти края, области. Обращая внимание также и на непростые бюджетно-налоговые отношения некоторые авторы приходят к выводу о наличии фактического и юридического неравенства автономных округов³. С таким выводом следует согласиться в той части, что по формально-юридическим признакам, факт вхождения одного субъекта РФ в состав другого имеет серьезные последствия и неизбежно сужает круг его прав⁴.

Между тем, факт вхождения одного самостоятельного субъекта РФ в состав другого не дает оснований говорить о нарушении принципов федерализма и равноправия субъектов Федерации. В таком случае отношения между ними начинают строиться на началах тесной кооперации и координации деятельности, являющихся важнейшими элементами современного демократического правового федеративного государства.

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 543.

² См.: Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений. С. 123-124.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 381.

Интересным примером в этой связи является Тюменская область и входящие в ее состав Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ. Так, Уставом Тюменской области среди принципов, на основании которых строятся взаимоотношения между данными субъектами РФ, закрепляются принципы взаимоинформированности, координации, и согласованности действий, затрагивающих интересы области и автономных округов (ст. 13). Уставом закрепляются также формы координации деятельности органов государственной власти области и автономных округов, такие как совместные заседания законодательных (представительных) органов области и входящих в нее автономных округов, создание совещательного органа соответствующих законодательных (представительных) органов (Совет Законодателей), а также совета глав исполнительной государственной власти (Совет губернаторов) и другие (ст. 17). Аналогичные положения содержатся в уставах входящих в Тюменскую область автономных округов. Например, Уставом Ханты-Мансийского автономного округа - Югра устанавливаются такие формы координации деятельности органов государственной власти автономного округа с органами государственной власти области как совместные заседания законодательных или исполнительных органов государственной власти, а также иные, установленные договором (ст. 20). Таким образом, представляется, что на сегодня, достигнут определенный баланс между допустимой самостоятельностью и необходимой вплетенностью автономных округов в состав краев, областей, который основывается на принципах кооперации и взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и позволяет рационализировать процессы государственного управления в соответствующих субъектах РФ.

Подводя итоги вышеизложенному, следует сделать ряд выводов.

1. На процесс конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов

исполнительной власти субъектов РФ оказывает влияние решения Конституционного Суда РФ, в которых интерпретируются, развиваются и защищаются определенные положения Конституции РФ. В этой части Суд рассматривает положения Конституции РФ как базовые, ориентирующие организацию и деятельность исполнительной власти, в том числе в вопросах определения основных направлений, форм, содержания и назначения взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Значительное место в решениях Конституционного Суда РФ уделяется таким формам взаимодействия органов государственной (исполнительной) власти, как координация и согласование (порядка формирования, внутренней организации, компетенции).

2. Конституционный Суд РФ, 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 РФ, единства государственной власти. Тем самым подтверждается неустойчивость развития формы правления и государственно-территориального устройства России.

3. 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 РФ по сбалансированию центров принятия политико-правовых решений по «горизонтали» (в рамках конституционного принципа разделения и взаимного уравнивания «ветвей» государственной власти) и

«вертикали» (в рамках конституционных принципов федерализма и субсидиарности).

5. Объективную необходимость развития российской государственности на современном этапе, в противовес отношениям субординации, приобретают гибкие, поливариантные формы взаимодействия органов исполнительной власти, учитывающие всю многостороннюю сложность федеративного устройства России, обусловленную факторами исторического, социально-экономического, национально-этнического, демографического, природно-климатического и географического порядка.

Заключение

Развитие конституционализации публичной власти России на основе принципов и норм Конституции Российской Федерации 1993 г. закономерный процесс. Сложно было бы ожидать, чтобы в условиях изначального наличия в тексте основного закона отдельных противоречий и пробелов в области конституирования публичной власти Федерации и ее составных частей и достаточно противоречивой конституционно-правовой практики реализации принципов и норм основного закона на протяжении свыше 20 лет выстраивалась бы системная, устойчивая модель организации и функционирования государственной власти России. Эти процессы хорошо просматриваются на примере исследования конституционализации основных направлений, форм и содержания взаимодействия федеральных и региональных (субъектов РФ) органов исполнительной власти. Исследование дает основание прийти к некоторым общим выводам и предложениям касающимся организации формы правления и формы государственно-территориального устройства, организации публичной власти России в целом.

1. Конституционные положения и развивающаяся на их основе конституционно-правовая практика последних свыше двадцати лет в области организации государственной власти России позволяют утверждать, что форма правления современной России определяется не только конституционным статусом главы государства – Президента РФ, но и конституционно-правовым положением Правительства РФ, всей системы федеральных органов исполнительной власти. При этом аргументированным следует считать вывод о том, что, во-первых, глава государства формально-юридически (посредством текущего федерального законодательства) и фактически является главой федеральной исполнительной власти; во-вторых, Правительство РФ есть высший орган федеральной исполнительной власти

общей компетенции, действующий не отдельно от «федеральных органов исполнительной власти» а в системе федеральных органов исполнительной власти (наряду с иными федеральными органами исполнительной власти: федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами). Конституционно-правовой статус Правительства РФ и «иных» федеральных органов исполнительной власти обеспечивает целостность определения формы правления России как «нетипичной», близкой к президентско-парламентарной форме правления.

2. Однако конституционно-правовая практика, подкреплённая Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»¹ по так называемому «алтайскому делу», другими его решениями, пошла по пути принципиальной тождественности формы правления России и каждого в отдельности субъекта РФ.

Одновременно в стремлении предотвращения разрастающейся «суверенизации» отдельных субъектов РФ в 90-х годах 20 в., конституционно-правовая практика, опираясь на базовые конституционные полномочия Президента РФ (ст. 80, 83, 85 Конституции РФ), усилила «вертикаль» федеральной исполнительной власти от Президента РФ до центральных и территориальных федеральных органов исполнительной власти, подчиняя ей и органы исполнительной власти субъектов РФ через изменение основ правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ («наделение полномочиями» по предложению Президента РФ), основных направлений и формы взаимодействия центральных и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Особое значение для включения органов исполнительной власти субъектов РФ в единую, иерархически выстроенную «вертикаль»

¹См.: СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

исполнительной власти России имеет конституционно-правовая практика реализации принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5, ст. 71-73, ст. 76-78 Конституции РФ). В частности, органы исполнительной власти субъектов РФ подчинены Президенту РФ, Правительству РФ и иным федеральным органам исполнительной власти в части реализации исключительных предметов ведения Федерации и ее субъектов, а также при осуществлении переданных субъектам Федерации полномочий федеральной исполнительной власти. Учитывая, что «остаточная» («исключительная») компетенция субъектов РФ незначительна, существующая вертикаль исполнительной власти пронизывает все пространственные уровни осуществления исполнительной власти, формируя стержень централизованного федеративного государственного механизма, который в конституционно-правовой науке именуется «унитарным федеративным» устройством. Настоящий вывод опирается на выявленные и нормативно аргументированные черты действия механизма централизации и унификации федеративного устройства России.

3. Своеобразие формы правления и государственно-территориального устройства России отчетливо проявляется при исследовании процесса конституционализации различных областей деятельности государственных органов исполнительной власти в Российской Федерации. Причем, конституционализацию предлагается рассматривать, в отличие от существующих точек зрения, не только как процесс приведения норм иных отраслей права в соответствие с Конституцией РФ, но и как процесс ориентирующего и системного воздействия принципов и норм Конституции РФ, 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. Нестабильность государственной системы в переходный период российской государственности обуславливают необходимость жесткого подчинения

основ организации органов исполнительной власти России базовым принципам Конституции РФ, а также иным конституционным положениям.

4. Конституционализация деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов предполагает ее распространение на регулирование сущности, степени определенности, жесткости и рациональности (при соблюдении соответствующих конституционных принципов) взаимодействия центральных и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ. Это один из ключевых вопросов определения уровня государственно-правовой обособленности членов федерации от целого государства или централизации и децентрализации государственно-территориального устройства. Известно, что сущность формы и содержания исследуемого взаимодействия не установлены федеральной конституцией. Но они в том или ином виде закрепляются в отдельных федеральных законах, федеральных подзаконных актах, конституциях (уставах), законах субъектов РФ. Соответственно этим актам принадлежит важная роль в конституционализации основных направлений, форм и содержания взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти.

5. Анализ конституционно-правового массива, практики государственного федеративного строительства России позволяет выделить основные направления и формы такого взаимодействия. К основным направлениям отнесены порядок формирования, внутренняя организация и компетенция территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. В ряду основных форм взаимодействия выделяются: 1) координация федеральными органами исполнительной власти деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ; 2) создание совместных координационных, консультационных, совещательных и тому подобных структурных образований; 3) оказание федеральными органами

исполнительной власти методической помощи органам исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимный обмен информацией; 4) передача федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий, а также передача части полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ на федеральный уровень; 5) контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти за соблюдением органами исполнительной власти субъектов РФ законодательства и выполнением переданных полномочий; 6) координация федеральными органами исполнительной власти реализации органами исполнительной власти субъектов РФ государственных программ.

6. Выделенные формы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти могут использоваться как в целях обеспечения децентрализации, так и в целях обеспечения централизации (унитаризации) государственно-правовой и социально-экономической жизни в России. Вектор реализации этих форм в том или ином направлении определяется прежде всего посредством конституционно-правового регулирования (федеральными законами, подзаконными актами, законами и подзаконными актами субъектов РФ, договорами и соглашениями Федерации и ее субъектов). В условиях, когда исключительная компетенция Российской Федерации, ее государственных органов распространяется на наиболее важные для государственно-правовой и социально-правовой жизни общественные отношения, полномочия федеральных государственных органов в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов абсолютно доминируют, а иная (исключительно собственная) законодательная и исполнительно-распорядительная компетенция субъектов РФ незначительна, само конституционно-правовое регулирование централизуется, направляется преимущественно федеральным законодателем и идентично одобряется законодательными актами субъектов РФ. Одновременно в такой ситуации простор для конституционно-правового регулирования (прежде всего законодательного) сужается в пользу административно-правового

регулирующего, что находит отражение в активизации нормотворчества Указами Президента РФ, Постановлениями Правительства РФ, ведомственными актами.

7. Для обеспечения конституционной идентичности российского федерализма (обеспечения реализации провозглашенных Конституцией РФ принципов федерализма) важно акцентирование внимания федерального и регионального законодательства на конституционно-правовое регулирование координационных отношений (отношений сотрудничества) Российской Федерации и субъектов РФ, а также субъектов РФ друг с другом. Это может способствовать не гипотетической, а практической гармонизации интересов Федерации и ее субъектов и на ее основе упрочению российской государственности вообще.

8. На процесс конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ оказывает влияние решения Конституционного Суда РФ, в которых интерпретируются, развиваются и защищаются определенные положения Конституции РФ. В этой части Суд рассматривает положения Конституции РФ как базовые, ориентирующие организацию и деятельность исполнительной власти, в том числе в вопросах определения основных направлений, форм, содержания и назначения взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Значительное место в решениях Конституционного Суда РФ уделяется таким формам взаимодействия органов государственной (исполнительной) власти, как координация и согласование (порядка формирования, внутренней организации, компетенции).

9. Вместе с тем Конституционный Суд РФ, 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 РФ, единства государственной власти. Тем самым подтверждается неустойчивость развития формы правления и государственно-территориального устройства России.

Библиографический список

1. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // РГ. – 2009. – 21 января.

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 2.

3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 1.

4. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

5. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

6. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

7. Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2274.

8. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № N 26 (Ч. I). – Ст. 3378.

9. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

10. Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном суде РФ» // САПП РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3921.

11. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

12. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // СЗ РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3046.

13. Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

14. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2882.

15. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4108.

16. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.

17. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1334.

18. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

19. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // СЗ РФ. – 2001. – № 34. – Ст. 3503.

20. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3259.

21. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2005. – № 4. – Ст. 305.

22. Постановление Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 5. – Ст. 390.

23. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2005. – № 50. – Ст. 5311.

24. Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2006 № 728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории

Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов» // СЗ РФ. – 2006. – № 49 (2 ч.). – Ст. 5225.

25. Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2008. – № 22. – Ст. 2581.

26. Постановление Правительства РФ от 08 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» // СЗ РФ. – 2008. – № 50. – Ст. 5953.

27. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2010. – № 32. – Ст. 4329.

28. Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4758.

29. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3526.

30. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» // СЗ РФ. – 2012. – № 28. – Ст. 3898.

31. Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 23. – Ст. 2923.

32. Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 47. – Ст. 6117.

33. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»»// СЗ РФ. –2014. –№ 18 (часть I). –Ст. 2153.

34. Постановление Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 427 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма» // СЗ РФ. – 2014. – № 20. –Ст. 2536.

35. Постановление Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 427 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. –2008. –№ 25. –Ст. 2983.

36. Постановление Правительства РФ от 16 Июня 2014 г. № 549 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 25. – Ст. 3318.

37. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

38. Распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. N 2511-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»»// СЗ РФ. 2012. –№ 53 (ч. 2). –Ст. 8019.

39. Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»»// СЗ РФ. –2013. –№ 14. –Ст. 1713.

40. Приказ МЧС РФ от 6 августа 2004 г. № 372 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и

ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации»// РГ. – 2004. – 25 августа.

41. Приказ МВД РФ от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 28. – 11 июля.

42. Приказ МИД России от 22 ноября 2011 г. № 21341 «Об утверждении Положения о территориальном органе - Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» // РГ. – 2012. – 10 февр.

43. Приказ Минздрава России от 24 апреля 2013 г. № 252н «Об утверждении порядка согласования назначения на должность (освобождения от должности) руководителей, структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан»// РГ. – 2013. – 06 июня.

44. Законопроект № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы РФ. – URL:[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=471327-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=471327-6&02). (дата обращения: 17.06.2014).

45. Законопроект № 495129-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы РФ. – URL:[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=495129-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=495129-6).(дата обращения: 25.04.2014).

2. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

46. Конституция Республики Алтай // Официальный сайт Республики Алтай. – URL :<http://www.altai-republic.ru/const.html>. (дата обращения: 16.12.2012).

47. Конституция Республики Мордовия // Официальный сайт Республики Мордовия. – URL :<http://www.e-mordovia.ru/content/view/7>. (дата обращения: 16.12.2012).

48. Устав (Основной закон) Алтайского края // Официальный сайт Алтайского края. – URL :http://www.altairegion22.ru/official_docs/one-4.html. (дата обращения: 16.12.2012).

49. Устав Новосибирской области // Официальный сайт Губернатора и Правительства Новосибирской области. – URL :
http://www.nso.ru/legalbase/_layouts/WordViewer.aspx?id=/legalbase/DocLib/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%20%D0%9D%D0%A1%D0%9E.docx&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Enso%2Eru%2Flegalbase%2FPages%2Fbasic%5Flaws%2Easpx&DefaultItemOpen=1. (дата обращения: 16.12.2012).

50. Конституция Республики Тыва // Официальный сайт Республики Тыва. – URL :<http://gov.tuva.ru/page.aspx?id=253>. (дата обращения: 16.12.2012).

51. Указ Президента Республики Адыгея от 23 апреля 2007 г. № 136 «Вопросы Совета по взаимодействию и координации деятельности органов исполнительной власти Республики Адыгея и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 3000.03.37. – Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана.

52. Положение о Министерстве науки и образования Красноярского края // Официальный портал Красноярского края. – URL :<http://www.krskstate.ru/government/executiv/ministers/0/doc/117>. (дата обращения: 20.02.2014).

53. Положение о Министерстве здравоохранения Новосибирской области // Официальный сайт Министерства здравоохранения Новосибирской области. – URL :<http://zdrav.nso.ru/ministerstvo/polmin/Pages/default.aspx>. (дата обращения: 20.02.2014).

54. Постановление Губернатора Ульяновской области от 14 ноября 2006 г. № 113 «О Коллегии при Губернаторе Ульяновской области по обеспечению взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти Ульяновской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Ульяновская правда. – 2006. – № 91.

55. Постановление Губернатора Пензенской области от 3 августа 2007 г. № 260 «О высшем координационном Совете при Губернаторе Пензенской области по организации взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пензенской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Пензенские губернские ведомости. – 2007. – № 27. – Ст. 17.

3. Международно-правовые акты и нормативно-правовые акты зарубежных стран

56. Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. (г. Маастрихт) // Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. – М., 1994. – С. 45–246.

4. Судебная практика

57. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

58. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области» // СЗ РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 700.

59. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июня 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // СЗ РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3581.

60. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ» // СЗ РФ. – 1998. – № 3. – Ст. 429.

61. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года «По делу о проверки конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» // СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

62. Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы «О проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.

63. Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2000 г. № 246-О «По ходатайству Министра внутренних дел Российской Федерации о разъяснении Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области и от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 215.

64. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.

65. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2909.

66. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области» // СЗ РФ. – 2004. – № 21. – Ст. 2094.

67. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

68. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

69. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 2. – Ст. 400.

70. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2009. – № 22. – Ст. 2752.

71. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной думы» // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 2). – Ст. 8062.

5. Специальная литература: монографии, сборники научных статей, учебные издания

72. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2 т. Т. 2. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. –912 с.

73. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М. : Рос. Юрид. изд. дом, 1997. – 512 с.
74. Авакьян С. А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. – 558 с.
75. Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Инфра-М, 2006 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 3000.03.37. – Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана.
76. Административное право России/ А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М.: Зерцало, 2006. –712 с.
77. Административное право Российской Федерации: учеб. / А.П.Алехин, А. А. Кармолицкий,Ю. М. Козлов. –М.:ИКД «Зерцало-М», 2003. –608 с.
78. Административное право РФ. Ч.1 : Сущность и основные институты административного права/ А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – М.: ТЕИС, 1994. –280 с.
79. Административное право:учеб.для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. В. Стариков. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
80. Акимова И. Л. К вопросу о президентской власти и концепции разделения властей в Российской Федерации // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: Материалы Республиканской науч.конф. / под.ред. В. К. Гавло, В. Я. Музюкина, В. В. Невинского. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2001. – 148 с.
81. Андерсон Дж. Федерализм: введение. – М.: ЗАО Изд-во Экономика, 2009. –127 с.
82. Баглай М. В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 144 с.

83. Барнашов А. М. Единство власти и его воплощение в государственном строительстве СССР. – Томск: Изд-во Том.гос. ун-та, 1979. –141 с.
84. Барнашов А. М., Ким А. И. Государственная власть в СССР. – Томск: Издательство ТГУ, 1980. –89 с.
85. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. – М.:Эксмо, 2010. –608 с.
86. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – М.: Советская Энциклопедия, 1971. – Т. 5. –639 с.
87. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – М.:Советская Энциклопедия, 1973. – Т. 13. – 608 с.
88. Борисова М. М. Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации. – М.:Юрлитинформ, 2010. –264 с.
89. Вертикаль публичной власти в правовом пространстве России / под.ред. А. В. Малько, Р. В. Пузикова. – Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2011. –220 с.
90. Воробьева О.А., Станкин А.Н. Публичная власть в России: проблемы теории и практики / под.общ. ред. Р.Л. Хачатурова. – М. :NotaBene, 2010. – 192 с.
91. Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). – М.: Юрист, 2002. –286 с.
92. Гончаров В. В. Принципы формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации: институционально-политический анализ. – М. : ИД «АТИСО», 2007. – 253с.
93. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / Б. С. Эбзеев, С. Л. Красноярцев, И. В. Левакин [и др.]. – М. : ЗАО Изд-во Экономика, 2005. –375 с.
94. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – 127 с.

95. Государственный строй США / отв. ред. А. С. Никифоров. – М.:Юрид. лит, 1976. –327 с.
96. Дайси А. Основы государственного права Англии. – М., 1905. – 658 с.
97. Дегтев Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М.:Юристъ, 2005. –237 с.
98. Добрынин Н. М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: учеб.пособие. Современная версия новейшей истории государства. – Новосибирск: Наука, 2013. – 375 с.
99. Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. – Новосибирск: Наука, 2003. –468 с.
100. Добрынин Н. М. Теория и практика государственного управления. –Новосибирск: Наука, 2006. – 510 с.
101. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. – М., 1908. –957 с.
102. Еллинек Г. Общее учение о государств. – СПб. : Изд-во Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.
103. Зимин В. А. Исполнительная власть в Российской Федерации. – Самара: Изд-во Научно-технический центр, 2005. –337 с.
104. Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. – М. : Норма, 2013. –496 с.
105. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. – М.: Новая Правовая культура, 2004. –568 с.
106. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. – М.:Юристъ, 1998. –432 с.
107. Ишеков К. А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / К. А. Ишеков, П. Ю. Тюрин, К. В. Черкасов// КонсультантПлюс: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 3000.03.37. – Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана.

108. Керимов А. Д. Современное государство: вопросы теории. – М.: Норма, 2008. – 142 с.

109. Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы). – Кемерово :Кузбассвузиздат, 2008. – 308 с.

110. Кириенко Г. С., Нифанов А. Н. Территориальный фактор предметоведческой дифференциации: конституционно-правовые возможности и опыт их реализации субъектами Российской Федерации. – М. : ИНФРА-М, 2012. –200 с.

111. Козлова Е. И., Кутафин О. И. Конституционное право России : учеб.. –М.: Проспект, 2010. –608 с.

112. Комментарий к Конституции Российской Федерации / подобщ.ред. В. Д. Карповича. – М.:Юрайт-М, Новая Правовая культура, 2002. – 959 с.

113. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 1040 с.

114. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – М.:Эксмо, 2010. – 706 с.

115. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В 2 т. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление/ отв. ред. Б. С. Эбзеев. – М.: Юрист, 2001. –589 с.

116. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / С. А. Зюзин, А. Б. Юдина, Ю. А. Карташова [и

др.] ;под ред. Н. И. Воробьева // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 3000.03.37. – Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Заглавие с экрана.

117. Конституции государств Европы. В 3 т. Т.1 / под.общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. –816 с.

118. Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Маклаков. – М.:ВолтерсКлувер, 2010. –598 с.

119. Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. –М. : Норма : ИНФРА-М, 2014.– 448 с.

120. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / подред. Б. А. Страшуна. – 3-е изд. – М. : Издательство БЕК, 1999. – Т. 1–2. – 784 с.

121. Конституционное право и политика: сб. материалов междунар.науч.конф. / Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 28-30 марта 2012 года / отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Изд-во Юрист, 2012. – 800 с.

122. Конституционное право России / под общ.ред. А. В. Малько. – М.: Изд-во НОРМА, 2000. –320 с.

123. Конституционный судебный процесс: учебник / отв. ред. М.С. Саликов. –М. : Норма, ИНФРА-М, 2014.– 352 с.

124. Конституция Российской Федерации: К 15-летию принятия Основного закона: Текст. Комментарии. – М.: Статут, 2009. – 239 с.

125. Конюхова, И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт. Итоги становления и перспективы развития. – М. : Городец, Формула Права, 2004. –592 с.

126. Космина И. А. Органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: взаимодействие в городе федерального значения. – СПб.: СЗАГС, 2011. –144 с.

127. Краснов М. А. Институциональный фактор искажения конституционного духа // Конституционный вестник: Проблемы реализации конституции. – М. : Российский фонд конституц. реформ, 2008. – № 1 (19). – С. 127–135.
128. Кургинян С. Е. Политическая война: 12 рекомендаций. – М. : МОФ ЭТЦ, 2013. – 288 с.
129. Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. – М.: Формула права, 2006. – 528 с.
130. Лапина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: науч.-практич. пособие. – М.: Институт проблем риска, 2006. – 238 с.
131. Лафитский В. Конституционный строй США. – М. : Статут, 2011. – 351 с.
132. Лексин В.Швецов А. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 368 с.
133. Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. –М. : ЛЕНАНД, 2014. – 432 с.
134. Лузин В. В. Принцип разделения властей как основа конституционализма: Сравнительное исследование на примере США, Великобритании и Франции. – Н. Новгород, 1997. –178 с.
135. Маньковский И. Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти. –Барнаул:Изд-воАлт. ун-та, 2007. –186 с.
136. Межуровневое взаимодействие органов государственной власти / подобщ.ред. А. С. Малчинова. – М.: Научный эксперт, 2011. –256 с.
137. Мишин А. А. Конституционно (государственное) право зарубежных стран. – М.:Юстицинформ, 2010. –332 с.
138. Невинская Е. В. Системообразующая функция Конституции Российской Федерации. – Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2009. –165 с.

139. Невинский В. В. Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. – М.: Формула Права, 2012. – 752 с.
140. Невинский В. В. Основы современного конституционализма Австрии и Германии: учеб. пособие. – Барнаул: Изд-во АГУ, – 1997. – 287 с.
141. Невинский В. В. Правовое положение субъектов буржуазных федераций (на примере федеральных земель ФРГ). – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1986. – 152 с.
142. Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 480 с.
143. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон : Комментарий. – М.: Юрид. лит., 1999. – 478 с.
144. Общее административное право: учеб. / под. ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.
145. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 320 с.
146. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М., 2005. – 608 с.
147. Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. – М.: АНО «Центр публично-правовых исследований», 2008. – Т. 3. – 614 с.
148. Радикальный ислам: взгляд из Индии и России. – М.: МОФ ЭТЦ, 2010. – 484 с.
149. Разделение властей: учеб. пособие / отв. ред. М. Н. Марченко. – М.: изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. – 428 с.
150. Романовский Г. Б. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики. – Пенза: Информационно-издательский центр ПензГУ, 2007. – 260 с.

151. Россия и Конституция в XXI веке. – М.: Норма, 2008. – 592 с.
152. Смольяков А. А. Принципы единства и разделения властей: теория, история. – СПб.: ГУАП, 2011. – 215 с.
153. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1989. –1632 с.
154. Советское административное право (Общая и Особенные части) / под ред. Ю. М. Козлова. – М. :Юрид. лит.,1973. – 624 с.
155. Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы междунар.науч.-практич.конф. посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14-15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В. Д. Зорькин. –М. : Норма, 2014. – 480 с.
156. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, Универс, 1993. –768 с.
157. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М., 1998. – 342 с.
158. Стариллов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Субъекты. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. –728 с.
159. Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: науч.-практич. пособие / Б. С. Крылов. – М.: Юрид. лит., 1998. – 242 с.
160. Теоретические основы советской конституции / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М., 1981. –207с.
161. Территории в публичном праве / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев [и др.]. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. –320 с.
162. Увачев В. А. Механизм разделения властей в правовом государстве. – М.: Перспектива, 2003. –96 с.
163. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1999. –280 с.
164. Фарукшин А. М. Судебное регулирование федеративных отношений. – М.: РИОР, 2010. –310 с.

165. Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С. В. Кабышев, И. В. Лексин, Д. Элдер [и др.]. – М.: Формула права, 2009. – 308 с.
166. Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Материалы Междунар. науч.-практич. семинара 1-2 октября 2004 г. / отв. ред. В. В. Невинский. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2004. – 175 с.
167. Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ). – М.: Юрист, 2000. – 344 с.
168. Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. – М.: ВНИИСЗ РФ, 1995. – 425 с.
169. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юрид. лит, 1981. – 368 с.
170. Чертков А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2006 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 3000.03.37. – Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Заглавие с экрана.
171. Чиркин В. Е. Законодательная власть. – М.: Норма, 2008. – С. 70–78.
172. Чиркин В. Е. Основы государственной власти. – М.: Юрист, 1996. – 112 с.
173. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения. – М.: Издательский дом «Артикул», 1997. – 352 с.
174. Чиркин В. Е. Современное государство. – М.: Междунар. отношения, 2001. – 416 с.
175. Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. – М.: Издательство МНИМП, 1997. – 124 с.

176. Чиркин В. Е. Сравнительное государственное устройство: учеб. пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 448 с.
177. Шевцов В. С. Разделение властей в Российской Федерации. Ч 1. :Разделение властей «по горизонтали». – М., 2004. – 856 с.
178. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.:Юрид. лит, 1995. – 176 с.
179. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. – М. : Сов.энциклопедия, 1987. – 528 с.
180. Evers H.-U. Grundgesetz und Verfassung der deutschen Bundesländer / [H.-U. Evers](#). – München :Goldmann, 1980. – 318 s.
181. Gabriel O. W. Handbuch des politischen System der Bundesrepublik / O. W. Gabriel, E. Holtmann. – München :Oldenbourg Verlag, 2005. – 999 s.
182. Handbuch des politischen System der Bundesrepublik Deutschland / editor K. Sontheimer, H. H. Rohring. – München;Zurich : Piper, 1977. – 761 s.
183. Laufer H. Der Federalismus der Bundesrepublik / H. Laufer. – Stuttgart :Kohlhammer, 1974. – 148 s.

6. Диссертации и авторефераты диссертаций

184. Акчурина А. В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование :автреф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 24 с.
185. Баньковский А. Е. Принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации: конституционно-правовое исследование :дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2014. – 223 с.
186. Заметина Т. В. Федерализм в системе конституционного строя России: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010. – 470 с.

187. Знаменщиков Р. В. Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование) :дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2003. – 230 с.

188. Казанцева О. Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации :дис. ... канд. юрид. наук. – Барнаул, 2011. – 250 с.

189. Нарутто С. В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России :автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2002. – 41 с.

190. Платонов В. М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма :автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. – 60 с.

191. Чепунов О. И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации :дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 452 с.

7. Научные статьи

192. Авакьян С. А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 3.

193. Авдеев Д. А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России // Конституционное и муниципальное право. – 2010 – № 9.

194. Анисимов А. П. Проблемы разграничения совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов// Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1.

195. Афиногенов Д. А. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 2.

196. Ахмедов И. Д. Участие Президента Российской Федерации в избрании (наделении полномочиями) глав субъектов Российской Федерации и отрешении от должности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 2.

197. Барнашов А. М. Государственная власть как форма организации общества // Вестник Томского государственного университета. – 2004. – № 283.

198. Барнашов А. М. Судебная власть и конституционное правосудие в системе единства, разделения и взаимодействия ветвей государственной власти // Вестник Томского гос. ун-та. – 2003. – № 279. – С. 12–18.

199. Баскаев А. Антитеррористическая вертикаль власти // Российская Федерация сегодня. – 2004. – № 23.

200. Безруков А. В. Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 21.

201. Безруков А. В. Законодательная власть в системе разделения властей в России // Современное право. – 2010. – № 2.

202. Бланкенагель А. Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации – какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 1 (54).

203. Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3.

204. Бочило А. Е. Факторы влияния на становление и развитие современного федерализма // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2/2 (66).

205. В одной команде // Российская газета. – 2013. – 10 июня.

206. Вишняков В. Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. – 2011. – № 7.

207. Гогаева А. Л. Вопросы состава Правительства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2.
208. Госплан яви свое могущество // Парламентская газета. – 2014.
209. Дзидзоев Р. М. Правительство России: некоторые вопросы формирования и состава // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 12.
210. Единый каркас: комментарий И. Слюняева // Российская Бизнес-газета. – 2013. – № 920. – 29 октября.
211. Жданов А. Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегировании полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти // Журнал российского права. – 2007. – № 9.
212. Заметина Т. В. Проблемы конституционно-правовой регламентации договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий в России // Юридический мир. – 2010. – № 1.
213. Зорькин В. Д. Принцип разделения властей в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник органов конституционного контроля стран молодой демократии «Конституционное правосудие». – 2008. – № 2 (40)–3 (41).
214. Ирхин И. В. Некоторые проблемы правового статуса федерального и иных видов округов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 9.
215. К выборам готовы // Российская газета. – 2012. – 4 мая.
216. Карасев М. Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. – 2001. – № 9.
217. Карташов В. Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 19.

218. Керимов А. Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. – 2001. – № 9.

219. Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. – 2002. – № 8.

220. Кравец И. А. Понятие и способы конституционализации правового порядка // Российский юридический журнал. – 2003. – № 4.

221. Крусс В. И. Юридические предпосылки и перспективы конституционализации российского законодательства // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 5.

222. Лексин В. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. – 2003. – № 2 (30).

223. Лексин И. В. Федеративное устройство современной Германии: проблемы и направления развития // Российский юридический журнал. – 2009. – № 5.

224. Макарецев А. А. Новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: возврат к наделению полномочиями или дальнейшее развитие системы многостепенных выборов? // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 6.

225. Мартынюк Р. С. Проблемы классификации президенциализированной формы правления в постсоветских странах Восточной Европы и Азии // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2013. – № 1 (7).

226. Мокрый В. С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12.

227. Мусалова З. М. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами:

конституционный аспект // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3.

228. Нарутто С. В. Особые территориальные единицы в структуре российского государства // LexRussica. Научные труды МГЮА. – 2013. – № 2.

229. Нарутто С. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного принципа единства системы государственной власти в Российской Федерации // Правоведение. – 1999. – № 4.

230. Невинский В. В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. – № 2.

231. Орехова С. Р. Координация как метод организации федеративных отношений // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 10.

232. Осавелюк А. М. Форма правления и государственный режим по Конституции Российской Федерации: варианты поиска эффективности осуществления государственной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 2.

233. Полатов З. Т. Новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 8.

234. Рой О. М. Роль и место административной реформы в повышении качества исполнения функций органов исполнительной власти в России // Вестник Омского университета. Сер. Право. – 2012. – № 2 (31).

235. Сафоклов Ю. Принцип разделения властей: история, заблуждения, вызовы современности // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 6 (91).

236. Собянин С. С. Проблемы и направления совершенствования разграничения полномочий в сфере совместного ведения // Право и политика. – 2006. – № 11.

237. Стародубцева И. А. Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции: от теории к развитию в законодательстве // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 3.

238. Сурков Д. Л. Взаимодействие полномочных представителей Президента в федеральных округах с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Омского университета. Сер. Право. – 2012. – № 2 (31).

239. Тихомирова Л. А. Принцип субсидиарности как основа взаимоотношения Российской Федерации и её субъектов // Право и политика. – 2011. – №2.

240. Тихонов А. А. Роль и место принципа единства системы государственной власти в системе конституционных принципов Российской Федерации // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2011. – № 4 (19).

241. Тхабисимов Х. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4.

242. Хорьков В. Н. К вопросу о правовом статусе Правительства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 10.

243. Челпаченко О. А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. – 2012. – N 2.

244. Черкасов К. В. Современные тенденции и перспективы публичного администрирования на уровне федерального округа // Реформы и право. – 2008. – № 3.

245. Чертков А. Федерализм и обеспечение единства государственной власти: некоторые аспекты // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 3 (88).

246. Чертков А. Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // Журнал российского права. – 2009. – № 12.

247. Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. – 1994. – № 1.

248. Чиркин В. Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность // Государство и право. – 2002. – № 5.

249. Шашкова Е. М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 3.

250. Эбзеев Б. С. Российский федерализм: историческое развитие и современность // Россия и ее субъекты: право и политика. – 2000. – № 1.

251. Conway G. Recovering a Separation of Powers in the European Union // European Law Journal. – 2011. – Vol. 17, № 3.

252. Eyrich H. Fur Deutschland und Europa: Dem Foderalismuseine Chance // Foderalismus in Deutschland und Europa. – 1993.

253. Gelber K. High Court Review 2005 : The Manifestation of Separation of Powers in Australia // Australian Journal of Political Science. – 2006. – Vol. 41, № 3.

254. Georgopoulos T. The «Check and Balances» Doctrine in Members States as a Rule of EC Law: The Cases of France and Germany // European Law Journal. – 2003. – Vol. 9, № 5.

8. Ресурсы сети Интернет, сайты

255. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // Официальный сайт Государственной Думы РФ. – URL :<http://asozd2.duma.gov.ru>. (дата обращения: 08.08.2014).

256. Портал Правительства России новости. – URL :<http://government.ru/>. (дата обращения: 12.08.2014).

257. Сайт Президента РФ. – URL :<http://www.kremlin.ru/>. (дата обращения: 12.02.2014).

258. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL :<http://www.gks.ru/> (дата обращения: 14.06.2013).

259. Сайт Конституции Российской Федерации. – URL :<http://constitution.garant.ru/region/> (дата обращения: 10.10.2014).

260. Портал государственных программ Российской Федерации // Официальный сайт. – URL :<http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/Start>. (дата обращения: 13.04.2014).

261. Сайт Министерства внутренних дел РФ. – URL :<http://mvd.ru/>. (дата обращения: 10.03.2014).

262. Национальный антитеррористический комитет // Информационно-аналитический портал. – URL : <http://nac.gov.ru/>. (дата обращения: 10.03.2014).

263. Сайт МЧС России. – URL :http://www.mchs.gov.ru/ministry/comissions/Pravitelstvennaja_komissija_po_preduprez. (дата обращения: 10.03.2014).

Приложение 1

Федеральные министерства, федеральные службы
и федеральные агентства, руководство деятельностью которых
осуществляет Президент Российской Федерации, а также федеральные
службы и федеральные агентства, подведомственные
этим федеральным министерствам¹

№	Федеральные органы исполнительной власти руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ	Примечание
1.	Министерство внутренних дел	
2.	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	
3.	Министерство иностранных дел Российской Федерации	
3.1.	Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству	
4.	Министерство обороны Российской Федерации	
4.1.	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	
4.2.	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю	
4.3.	Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств	
4.4.	Федеральное агентство специального строительства	
5.	Министерство юстиции Российской Федерации	
5.1.	Федеральная служба исполнения наказаний	
5.2.	Федеральная служба судебных приставов	
5.3.	Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации	
5.4.	Служба внешней разведки Российской Федерации	
5.5.	Федеральная служба безопасности Российской Федерации	
5.6.	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	
5.7.	Федеральная служба охраны Российской Федерации	

¹См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. ст. 2754.

5.8.	Федеральная служба по финансовому мониторингу	
5.9.	Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации	федеральное агентство
5.10.	Управление делами Президента Российской Федерации	федеральное агентство

Приложение 2

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в Сибирском федеральном округе¹

№	Федеральный орган исполнительной власти РФ	Территориальный орган федерального органа исполнительной власти РФ
1.	Министерство внутренних дел РФ	Главное управление по Сибирскому федеральному округу
2.	Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	Сибирский региональный центр
3.	Министерство культуры РФ	Сибирское управление
4.	Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков РФ	Управление в Сибирском федеральном округе
5.	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования РФ	Департамент по Сибирскому федеральному округу
6.	Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций РФ	Управление по Сибирскому федеральному округу
7.	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору РФ	Сибирское управление
8.	Федеральная таможенная служба РФ	Сибирское таможенное управление
9.	Федеральное агентство лесного хозяйства РФ	Департамент лесного хозяйства по Сибирскому федеральному округу
10.	Федеральное агентство по обустройству государственной границы РФ	Сибирское территориальное управление

¹См.: Портал территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Сибирского федерального округа. Сайт Сибирского федерального округа. URL: <http://www.sibfo.ru/project/siberian-power.php> (дата обращения: 31.10.2014)

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в Уральском федеральном округе¹

№	Федеральный орган исполнительной власти РФ	Территориальный орган федерального органа исполнительной власти РФ
1.	Министерство внутренних дел РФ	Главное управление по Уральскому федеральному округу
2.	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ	Уральский региональный центр
3.	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю РФ	Управление по Уральскому федеральному округу
4.	Государственная фельдъегерская служба РФ	Управление по Уральскому федеральному округу
5.	Федеральная служба безопасности РФ	Управление по Приволжско-Уральскому военному округу
6.	Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков	Управление по Уральскому федеральному округу
7.	Федеральная служба охраны РФ	Управление специальной связи и информации в Уральском федеральном округе
8.	Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия РФ	Территориальное управление по Уральскому федеральному округу
9.	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды РФ	Департамент по Уральскому федеральному округу
10.	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта РФ	Уральское управление
11.	Федеральная таможенная служба РФ	Уральское таможенное управление
12.	Федеральная служба по финансовому мониторингу РФ	Межрегиональное управление по Уральскому федеральному округу
13.	Федеральная служба по финансовым рынкам РФ	Региональное отделение в Уральском федеральном округе
14.	Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка РФ	Межрегиональное управление по Уральскому федеральному округу
15.	Федеральное агентство по недропользованию РФ	Департамент по недропользованию по Уральскому федеральному округу
16.	Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии РФ	Уральское межрегиональное территориальное управление
17.	Федеральное агентство лесного хозяйства РФ	Департамент лесного хозяйства по Уральскому федеральному округу
18.	Федеральное агентство воздушного	Уральское межрегиональное

¹См.: Территориальные органы Уральского федерального округа. Сайт Полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе. URL: <http://www.uralfo.ru/terorg.html> (дата обращения: 31.10.2014)

	транспорта РФ	территориальное управление воздушного транспорта
19.	Федеральное агентство железнодорожного транспорта РФ	Уральское территориальное управление
20.	Федеральное агентство воздушного транспорта РФ	Уральское окружное территориальное управление
21.	Федеральное агентство по государственным резервам РФ	Управление по Уральскому федеральному округу
22.	Федеральное агентство по энергетике РФ	Региональное управление по Уральскому федеральному округу
23.	Федеральное агентство по обустройству государственной границы РФ	Уральское территориальное управление

Приложение 3

Положения Конституций (Уставов) субъектов РФ регламентирующие вопросы согласования кандидатур руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ¹

№	Субъект РФ	Орган государственной власти субъекта РФ осуществляющий согласование	Норма Конституции (Устава) Субъекта РФ
1.	Республика Адыгея	Законодательный (представительный) орган	П. «в» ч.4 ст. 70
2.	Республика Алтай	Законодательный (представительный) орган	Ч. 29 ст. 103
3.	Республика Башкортостан	Законодательный (представительный) орган	Ч. 29 ст. 71
4.	Республика Бурятия	Законодательный (представительный) орган	Ч. «т» ст. 86
5.	Республика Дагестан	Не определен	Отсутствует
6.	Республика Ингушетия	Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. 17 ст. 70
7.	Республика Кабардино-Балкария	Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. «с» ст. 81
8.	Республика Калмыкия	Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. 9 ст. 81
9.	Республика Карачаево-Черкессия	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. «е» ст. 68
10.	Республика Карелия	Не определен	Отсутствует
11.	Республика Коми	Не определен	Отсутствует
12.	Республика Крым	Не определен	Отсутствует
13.	Республика Марий Эл	Не определен	Отсутствует
14.	Республика Мордовия	«Органы государственной власти»	Ч. 2 Ст. 62
15.	Республика Северная Осетия-Алания	Не определен	Отсутствует
16.	Республика Татарстан	Не определен	Отсутствует
17.	Республика Тыва	Не определен	Отсутствует
18.	Республика Удмуртия	Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. 13 ст. 47

¹Тексты Конституций (Уставов) субъектов РФ взяты с сайта Конституции Российской Федерации. URL:<http://constitution.garant.ru/region/> (дата обращения: 10.10.2014).

19.	Республика Хакасия	Не определен	Отсутствует
20.	Республика Чечня	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 8 ч. 2 ст. 68
21.	Республика Чувашия	Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. 25 ст. 72
22.	Республика Якутия	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. 14 ст. 56; ч. 9 ст. 72
23.	Алтайский край	Законодательный (представительный) орган	Ч. 1 ст. 65
24.	Забайкальский край	Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. 3 ст. 65
25.	Камчатский край	Не определен	Отсутствует
26.	Краснодарский край	Не определен	Отсутствует
27.	Красноярский край	Законодательный (представительный) орган	Ч. «д» ст. 62
28.	Пермский край	Не определен	Отсутствует
29.	Приморский край	Законодательный (представительный) орган	П. 3 ч. 3 ст. 29
30.	Ставропольский край	Законодательный (представительный) орган	Ч. «г» ст. 29
31.	Хабаровский край	Законодательный (представительный) орган	П. 10 ч. 4 ст. 30
32.	Амурская область	Не определен	Отсутствует
33.	Архангельская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. «т» ч. 1 ст. 29
34.	Астраханская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 19.1 ч. 1 ст. 17; п. 28 ч. 1 ст. 23
35.	Белгородская область	Законодательный (представительный) орган	Ч. 2 ст. 26
36.	Брянская область	Законодательный (представительный) орган	П. «м» ч. 3 ст. 48
37.	Владимирская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. 14 ст. 26
38.	Волгоградская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. «с» ч. 1 ст. 27; п. «в» ч. 2 ст. 39
39.	Вологодская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. «ф» ч. 1 ст. 38
40.	Воронежская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 3 ч. 4 ст. 32; п. 13 ч. 1 ст. 37
41.	Ивановская область	Не определен	Отсутствует
42.	Иркутская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 18 ч. 1 ст. 58
43.	Калининградская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 9 ч. 2 ст. 30
44.	Калужская область	Законодательный (представительный) орган	П. «б» ч. 5 ст. 22
45.	Кемеровская область	Не определен	Отсутствует

46.	Кировская область	Не определен	Отсутствует
47.	Костромская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 12 ч. 1 ст. 24
48.	Курганская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. «б» ст. 95; ч. «д.2» ст. 106
49.	Курская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	Абз. 17 ст. 44; ч. 3 ст. 31
50.	Ленинградская область	Законодательный (представительный) орган	П. 23 ч. 1 ст. 29
51.	Липецкая область	Законодательный (представительный) орган	П. «м» ч. 3 ст. 30
52.	Магаданская область	Не определен	Отсутствует
53.	Московская область	Законодательный (представительный) орган	П. «б» ч. 3 ст. 42
54.	Мурманская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. «з» ч. 3 ст. 59; п. «м.2» ч. 1 ст. 64
55.	Нижегородская область	Законодательный (представительный) орган	П. 5 ч. 3 ст. 31
56.	Новгородская область	Не определен	Отсутствует
57.	Новосибирская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 17 ч. 1 ст. 36; п. 23 ч. 1 ст. 29
58.	Омская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. 2 ст. 47
59.	Оренбургская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. «л» ч. 2 ст. 48
60.	Орловская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 18 ч. 1 ст. 53; п. 9 ч. 3 ст. 67
61.	Пензенская область	Законодательный (представительный) орган	Ч. 16 ст. 22
62.	Псковская область	Не определен	Отсутствует
63.	Ростовская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 26 ч. 2 ст. 43; п. 5 ч. 1 ст. 54
64.	Рязанская область	Не определен	Отсутствует
65.	Самарская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	Ч. 13 ст. 67
66.	Саратовская область	Не определен	Отсутствует
67.	Сахалинская область	Законодательный (представительный) орган	П. 9 ч. 2 ст. 20
68.	Свердловская область	Не определен	Отсутствует
69.	Смоленская область	Законодательный (представительный) орган	П. «е» ч. 3 ст. 24
70.	Тамбовская область	Законодательный (представительный) орган	Ч. 1 ст. 79

71.	Тверская область	Не определен	Отсутствует
72.	Томская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. «л» ч. 1 ст. 64; ч. «к» ст. 83
73.	Тульская область	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 5 ч. 3 ст. 18; п. 10 ч. 1 ст. 30
74.	Тюменская область	«Органы государственной власти»	Ч. 2 ст. 4
75.	Ульяновская область	Не определен	Отсутствует
76.	Челябинская область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 16 ст. 50
77.	Ярославская область	Не определен	Отсутствует
78.	Город федерального значения Москва	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 6 ч. 2 ст. 41
79.	Город федерального значения Санкт-Петербург	Не определен	Отсутствует
80.	Город федерального значения Севастополь	Не определен	Отсутствует
81.	Еврейская автономная область	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 8 ст. 25
82.	Ненецкий Автономный округ	Законодательный (представительный) орган	П. «б» ч. 3 ст. 25
83.	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Не определен	Отсутствует
84.	Чукотский автономный округ	Законодательный (представительный) орган и Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 2 ч. 3 ст. 34; п. 17 ч. 1 ст. 43
85.	Ямало-Ненецкий автономный округ	Высшее должностное лицо субъекта РФ	П. 19 ч. 1 ст. 34