

ОТЗЫВ

официального оппонента о диссертации Чепрасова Константина Викторовича на тему: «Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Обращение диссертанта к проблеме выявления 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 несомненно актуально как в теоретическом, так и в правительственном плане.

Актуальность данной проблематики весьма рельефно обозначена в первом Послании Федеральному Собранию Президента Российской Федерации В.В. Путина 8 июля 2000 года: « Мы убедились: нерешительность власти и слабость государства сводят на нет экономические и другие реформы. Власть обязана опираться на закон и сформированную в соответствии с ним единую исполнительную вертикаль. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой за полномочия. А за их часто взаимоуничтожающей схваткой

наблюдают те, кому выгодны беспорядок и произвол, кто использует отсутствие эффективного государства в собственных целях и хотели бы сохранить такое положение на будущее» («Российская газета», 2000. 11 июля).

В Послании Федеральному Собранию 2001 года Президент Российской Федерации сформулировал три важнейших задачи. «Первая задача – определение конкретных четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции. Это потенциально конфликтное поле следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия федеральных органов, а где субъектов Федерации. Иначе эта ситуация будет порождать новые споры, будет использоваться противниками курса на укрепление Федерации.

Вторая задача – порядок в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Сейчас они финансово и организационно слабы, дублируют деятельность региональных и не в состоянии выполнять подчас даже контрольные функции.

Третья задача – наведение порядка в межбюджетных отношениях. Четкое распространение ресурсов и налоговых поступлений – это вопрос ответственности и эффективности исполнения взаимных обязательств со стороны различных уровней власти. Надо законодательно закрепить новую методику трансфертов и пересмотреть деятельность ныне существующих фондов региональной поддержки» («Российская газета». 2001. 4 апреля).

Такая фаза развития федеративной государственности в России в начале текущего столетия вполне закономерна, так как это обуславливалось целым рядом причин: переходом от одного общественного строя к другому, неразвитостью демократических институтов государства, отсутствием гражданского общества, усложнением федеративных отношений национальной проблематикой, теоретической и практической неподготовленностью власти и общества строить федеративное государство, отсутствием чёткой концепции становления и развития федерализма и

наконец, неполнотой конституционного и законодательного регулирования федеративных отношений. Некоторые из названных причин сохранились и сегодня. Их перечень пополнился в последние годы и другими. Это связано с тем, что в России осуществляется модернизация федеративной государственности, выстраивается её централизованная модель.

Именно поэтому возникает насущная потребность в теоретическом исследовании генезиса и эволюции федеративной государственности в России, определении специфики, неотложных задач и перспектив её развития по всем направлениям, в том числе и обозначенному целью диссертационного исследования Чепрасова К.В.

В соответствии с целью исследования соискатель ставит и решает достаточно широкий круг задач, среди которых:

- выявление основных черт своеобразия устройства системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как важнейшего условия определения сложившейся формы правления и государственно-территориального устройства России по Конституции РФ 1993 года и в результате практики её применения;
- обоснование авторской позиции о влиянии на сложившуюся форму правления в России не только конституционно-правового статуса Президента 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 учётом 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 формировании, внутренней организации и осуществления компетенции;

- раскрытие сущности и роли конституционализации форм и содержания взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;
- анализ 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 и региональных органов исполнительной власти, практических предложений по совершенствованию конституционно-правового и иного отраслевого правового регулирования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Выполняя поставленные задачи, диссертант широко использует общенаучные методы анализа и синтеза, а также применяемые в юриспруденции и смежных с ней науках методы исследования. Достаточно корректно и продуктивно используются историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно-социологический, статистический методы исследования.

Работу в целом отличает: во-первых, высокий уровень научного анализа, во-вторых, проблемное рассмотрение актуальных вопросов современного конституционного права; в-третьих, практическая ценность полученных теоретических результатов.

Структура диссертации, обусловленная целями и задачами исследования, логика и отражает авторский замысел. Диссертация включает введение, три главы, пять параграфов, заключение, библиографию и три приложения.

Значимость данного исследования состоит в том, что это одна из первых работ в отечественной науке конституционного права посвященных проблемам конституционализации форм и содержания взаимодействия

федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Научная новизна работы заключается в исследовании указанной проблематики с точки зрения своеобразия конституционно-правового статуса системы государственных органов исполнительной власти России, проявляющаяся и в специфической форме правления России (президентско-парламентарной республики) и государственно-территориального устройства – федерации с сильными централистскими тенденциями в конституционно-правовом регулировании взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти.

Автор диссертационного исследования высказывает ряд заслуживающих внимание и поддержки суждений, выводов и предложений.

1. По мнению диссертанта конституционализацию различных областей деятельности государственных органов исполнительной власти в России, в том числе форм и содержания взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, в отличие от существующих точек зрения, необходимо рассматривать не только как процесс приведения норм иных отраслей права в соответствии 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 (с.15-16).
2. Соискатель констатирует, что своеобразие формы правления (президентско-парламентарная республика) и формы государственно-территориального устройства (унитарно-федеративного) достаточно отчетливо проявляются посредством углубления процесса конституционализации различных областей деятельности органов исполнительной власти в России, в том числе форм и содержания

взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Путем анализа конституционно-правового массива автор выделяет и исследует шесть форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ (с.16-18).

3. Делается вывод о том, что в условиях возрастающей централизации исполнительной власти в российском государстве координация, как форма взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, является одним из наиболее востребованных средств гармонизации интересов Российской Федерации и ее субъектов, способствует повышению эффективности и рационализации осуществления исполнительной власти.

По мнению автора, именно нахождение баланса в степени самостоятельности и включенности регионально-распорядительных органов в единую систему исполнительной власти России является сегодня одной из важнейших задач государственного управления.

4. Выделяя шесть форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ соискатель отмечает, что основной проблемой правового закрепления выделенных форм взаимодействия является отсутствие в нормативных правовых актах четких процедур юридического оформления такого взаимодействия, ответственности сторон и юридической силы совместно принятых решений. Предлагается урегулировать указанные конституционно-правовые вопросы в Федеральном законе «Об основах системы органов исполнительной власти в Российской Федерации».
5. Диссертант обращает внимание на имеющую место практику игнорирования структуры органов исполнительной власти субъектов РФ при создании территориальных органов федеральной исполнительной власти по вопросам совместного ведения, что порождает параллелизм,

дублирование и конфликты между федеральными и региональными исполнительно-распределительными органами государственной власти (с.62).

6. Целесообразность строительства в России в настоящее время централизованного федеративного государственного механизма автор обосновывает переходным периодом российской государственности, нестабильностью государственной системы, насущной потребностью в согласованности принятия и проведения в жизнь управленческих решений, исходящих из единого направляющего, координирующего и контролирующего центра. Однако приведенный аргумент, отмечает диссертант, 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 уравнивания властей по «горизонтали» и «вертикали».
7. Проанализировав все конституции и уставы субъектов РФ, соискатель делает выводы об отсутствии единого подхода к установлению органа государственной власти субъекта РФ, который должен осуществлять согласование кандидатур руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти. По мнению автора, это объясняется во многом коллизией между Федеральным Законом от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ, закрепляющим в качестве такого органа законодательный (представительный) орган субъекта РФ и Указом Президента РФ от 2 июля 2005г. № 773, устанавливающим необходимость согласования кандидатов с высшим должностным лицом субъекта РФ. Придя к заключению, что различное нормативно-правовое закрепление данной процедуры субъектами РФ существенно снижает эффективность государственного управления и определенным образом нарушает

единство исполнительной власти в России, соискатель предлагает варианты устранения коллизии.

8. Диссертант рассматривает роль Конституционного Суда РФ как «своеобразного конституционно-правового балансира оптимизирующего отношения между органами государственной власти в рамках системы сдержек и противовесов, а также конституционных принципов федерализма и субсидиарности» (с.18-19).

В работе содержатся и другие достойные внимания научные идеи и предложения.

Вместе с тем, внимательное изучение диссертационного исследования выявило ряд вопросов, неточностей, недостатков, спорных положений, которые следует рассмотреть при обсуждении работы.

1. В выносимом на защиту положении № 1 говорится: «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» (с.14).

Данное положение сформулировано ранее многими отечественными и зарубежными исследователями. Видный российский государствовед В.Е. Чиркин констатирует: « В соответствии с установленными Конституцией РФ структурой и взаимоотношениями высших органов законодательной и исполнительной власти форма правления в России характеризуется как смешанная-полупрезидентская, полупарламентарная республика с доминирующим положением Президента в структуре власти» (Чиркин В.Е. Конституционное право России – М., 2003. С.102-103). Говоря о взаимоотношениях главы государства с исполнительной властью, другой российский государствовед М.В. Баглай пишет: «Даже в тех странах, где президент не входит ни в одну из трех властей (Франция и др.) или о его статусе в Конституции вообще не говорится (ФРГ), юридическая наука и

практика признают его главой исполнительной власти – ибо никакому должностному лицу нельзя иметь основные функции и властные полномочия вне какой-либо власти» (Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации – М., 2001. С.409-410). Вывод о необходимости включения института президентства в систему исполнительной власти Российской Федерации сделал В.Н. Суворов (Суворов В.Н. Президент и Правительство Российской Федерации: конституционные проблемы взаимоотношений//Труды Московской государственной юридической академии – М., 1999. С.8). Кроме того, Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на юбилейном собрании Верховного Суда РФ в январе 2003г. заявил, что институт Президента Российской Федерации относится к исполнительной власти.

2. Во втором положении на защиту диссертант отмечает: «Учитывая, что «остаточная» («исключительная») компетенция субъектов Федерации незначительна, существующая вертикаль исполнительной власти пронизывает все пространственные уровни исполнительной власти, формируя стержень централизованного федеративного механизма, который в конституционно-правовой науке именуется «унитарным федеративным устройством. В исследовании раскрыты основные черты действия механизма централизации, унификации федеративного устройства России» (с.15).

По этому поводу нельзя не отметить, что большинство исследователей российского федерализма примерно полтора десятилетия назад пришли к выводу, что в России, где осуществляется переход от одного общественного строя к другому, где правовая и политическая система находятся в стадии модернизации, где нет развитого гражданского общества, форсированное создания правового режима нецентрализованного федерализма есть не что иное, как утопия, чреватая дезинтеграционными процессами. Как отмечают С.Д. Валентей, А.А. Галкин, В.Д. Соловей, П.А. Федосов: «При отсутствии прочных скреп,

придающих государственной системе устойчивость, федеративное устройство может оказаться ширмой, прикрывающий латентный период распада» (Валентей С.Д., Галкин А.А., Соловей В.Д., Федосов П.А. Федерализм и публичная сфера в России // Полис. 2001. №4 С. 133-134).

Указанные выше факторы вынудили Федеральный центр в начале XXI века взять жесткий курс на преодоление отрицательных последствий массовой децентрализации государственной власти начать существенное реформирование федеративных отношений обычными федеральными законами в направлении централизованного федерализма.

Все «основные черты механизма централизации, унификации федеративного устройства России» в этот период раскрыты в многочисленных трудах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А.Н. Аринина, М.В. Баглая, А.В. Безрукова, С.Д. Валентея, М.В. Глигич-Золотаревой, Н.М. Добрынина, Л.М. Карапетяна, И.А. Конюховой, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.Н. Лысенко, В.С. Нарсисянца, Л.М. Осавелюка, М.С. Саликова, Б.А. Страшуна, М.Х. Фарукшина, Т.Я. Хабриевой, В.А. Черепанова, В.С. Шевцова и многих других отечественных и зарубежных исследователей.

3. В пункте 1 научной новизны исследования отмечается, что «Правительство РФ есть высший федеральный орган исполнительной власти» (с.11-12). В главе первой §1., в связи с определением статуса Правительства РФ Конституцией РФ диссертант обращает внимание на то, что «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». 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» (с.32).

В связи с изложенным, хотелось бы обратить внимание соискателя на позицию по данной проблематике А.А. Безуглова и Л.Л. Беломестных: «И еще один вопрос: может ли закон, даже если это федеральный конституционный закон, наделить Правительство РФ свойствами (в данном случае быть высшим исполнительным органом государственной власти РФ), которым оно не наделено Конституцией РФ? Тем более необходимо иметь в виду, что согласно ч.2 ст.114 Конституции РФ Федеральным конституционным законом должна быть определена не правовая природа Правительства РФ, не его место в системе органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а лишь порядок его деятельности.

В связи с этим возникает вопрос – насколько действующий Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» соответствует Конституции РФ. Ответить на этот вопрос может Конституционный Суд РФ.

Нам же представляется, что Конституция РФ да и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не дают достаточных оснований считать Правительство РФ высшим исполнительным органом государственной власти.

Как уже говорилось выше при анализе правового положения главы государства, Президент является исполнительным органом государственной власти и, естественно, занимает высшее положение в системе исполнительных органов государственной власти Российской Федерации. Считать же, что в нашей стране действуют два параллельных высших исполнительных органа государственной власти нет никаких правовых оснований, в чем нас еще раз убеждает характер

взаимоотношений между Президентом и Правительством РФ» (А.А. Безуглов, Л.Л. Беломестных. Конституционное право России. М., 2004. С.770-771).

4. В главе 3 диссертационного исследования автор констатирует: « В начале XXI века 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» (с.166-168). Далее соискатель анализирует решения Конституционного Суда РФ по этому вопросу, принятые 7 июня и 27 июня 2000 года. В силу «фундаментального значения» данных решений диссертанту следовало бы остановиться на вопросе их исполнения. Если решения Конституционного Суда РФ не исполняются, тем самым игнорируются цели, на достижение которых они направлены: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод личности, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ.

Как известно, в 2009 году на встрече с Президентом РФ Д.А. Медведевым Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин обратил внимание главы государства на то, что ряд субъектов РФ не выполняют решения Конституционного Суда РФ от 7 июня и 27 июня 2000 года и не приводят свои конституции (содержащие положение о государственном суверенитете этих субъектов Федерации) в соответствие с Конституцией РФ.

В июле 2012 года на заседании Совета законодателей Председатель Совета Федерации Федерального Собрания В.И. Матвиенко подчеркнула: «Это нонсенс, когда решение Конституционного Суда не исполняются аж с 1995-1996 годов. На сегодняшний день 51 решение Конституционного Суда не исполнено на федеральном уровне и 304 на региональном» (Российская газета. 2012. 9 июля).

На этом же заседании Совета законодателей председатель Комитета по конституционному законодательству Совета Федерации А. Клишас заявил: «Конституционный Суд России неоднократно обращал внимание на конституционную обязанность субъектов Российской Федерации по соблюдению законодательства и норм Основного Закона, а также на недопустимость вторжения субъектов РФ в предметы ведения и полномочия РФ. В первую очередь это относится к конституциям республик, в текстах которых оставлены положения о суверенитете. Носителем суверенитета в России является ее многонациональный Российский народ, и Конституция РФ не допускает иного носителя суверенитета помимо этого, однако норма о суверенитете до сих пор сохраняется в законодательстве Башкортостана, Татарстана, Ингушетии и ряда других субъектов РФ (тем самым игнорируются решения Конституционного Суда РФ от 7 июня и 27 июня 2000 года)» (Российская газета. 2012. 9 июля).

5. Соискатель справедливо указывает на то, что «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» (с. 159). Опираясь на позиции многочисленных исследователей, автор отмечает, что «ключевое значение здесь имеет конституционный принцип субсидиарности, являющийся необходимым слагаемым современного федеративного государства».

Однако в своём исследовании диссертант уделяет недостаточное внимание собственному анализу этого важнейшего принципа. Цитируются мнения различных учёных по этой проблематике и даже делается вполне обоснованный вывод о том, что «принцип субсидиарности не нашёл закрепления в Конституции РФ, неотчётливо выражен в нормативных правовых актах федерального и регионального уровней и не реализуется в практике государственного управления»

(с.161). Возникает закономерный вопрос: а где же предложения соискателя о том как выходить из этой ситуации? Или федеративное строительство в России будет осуществляться без этого «необходимого слагаемого современного федеративного государства»?

- б. Завершая главу первую §1, автор исследования делает следующий вывод: «Перспективными направлениями развития российской государственности в этой связи является «переформатирование» конституционного и политического процессов, которое будет позволять российскому парламенту полностью взаимодействовать с Президентом РФ в рамках системы «сдержек и противовесов» (с. 48).

Каковы должны быть направления и параметры указанного «переформатирования» конституционного и политических процессов» диссертант не уточняет.

Высказанные замечания и пожелания в целом не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования К.В. Чепрасова по теме «Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние».

Опубликованный автореферат отражает основные положения диссертации.

Таким образом, диссертация Чепрасова Константина Викторовича по теме «Конституализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние», представленная на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.02 – Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право, является самостоятельным, творческим, завершённым исследованием, соответствующим требованиям, предъявляемым к диссертациям на

соискание учёной степени кандидата юридических наук (п. 9-14 «Положения о присуждении учёных степеней», утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842), а её автор Чепрасов К. В. заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук.

Официальный оппонент:

Доцент кафедры конституционного

и административного права

ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский

государственный университет»

(Национальный исследовательский

университет)

кандидат юридических наук

Анатолий Петрович Гаранжа

адрес: 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76

тел./факс (351) 267-97-86

E-mail: garanzhaap@susu.ac.ru