

Суходольский Григорий Михайлович

аспирант

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ»

г. Москва

DOI 10.21661/r-473054

**ФЕДЕРАТИВНЫЕ ВЗАИМОСВЯЗИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: РАЗВИТИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Аннотация: в статье рассмотрены общие проблемы развития взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Представлена периодизация указанного процесса. Сделаны выводы о необходимости развернутого закрепления в федеральном законодательстве полномочий федеральных органов государственной власти по законодательному регулированию общественных отношений, а также закреплению принципов и процедур урегулирования споров о компетенции. Организация государственного управления с переносом основного объема повседневной управленческой деятельности на уровень органов государственной власти субъектов Федерации позволит конкретизировать конституционное понятие единства системы органов исполнительной власти, а также повысит системность организации государственной власти в Российской Федерации.

Ключевые слова: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, развитие федеративных отношений.

Федеративные взаимосвязи и взаимодействие в системе государственной власти в Российской Федерации возникают и существуют между ее различными «уровнями» (федеральным и региональным), в связи с реализацией конституционных принципов единства государственной власти и ее разделения на основе

разграничения предметов ведения и полномочий. Следует, отчасти, согласиться с М.Г. Мирзоевым, который выделяет 2 типа федеративных взаимосвязей и взаимодействия:

– воздействие федеральных государственных органов на органы государственной власти субъектов Федерации, которое в настоящее время является преобладающим;

– воздействие государственных органов субъектов Федерации на федеральные органы, которое в настоящее время весьма ограничено в связи со значительной централизацией Российской Федерации [7, с. 40–42].

Вместе с тем, в рамках указанных типов взаимоотношений, можно выделить и отдельные их виды, которые осуществляются на основе методов субординации (отношения, возникающие между федеральными и региональными государственными органами в сфере реализации федерального законодательства), иерархической соподчиненности (взаимодействие в системе органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, основанные на принципе ее единства), реординации (взаимоотношения, обеспечивающие реализацию федеральными органами интересов субъектов Федерации), а также координации (взаимодействие федеральных и региональных государственных органов, направленное на достижение общих целей).

Система взаимодействия между федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Федерации обладает признаками «относительной неопределенности», что обусловлено колебаниями федеративных отношений между «децентрализованной» и «централизованной» моделями организации. Так, в российской науке конституционного права традиционно выделяют 4 периода их развития:

1. 1991–1993 гг. – преимущественно договорное регулирование федеративных отношений, для которого была характерна их децентрализация, приоритет законодательства субъекта РФ над федеральным законодательством и практически полная независимость государственной власти субъектов от федерального уровня государственной власти, поскольку в соответствии с Законом РФ от

21 апреля 1992 г. №2708-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» Договор от 31 марта 1992 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договор от 31 марта 1992 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, Договор от 31 марта 1992 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации с протоколом к Федеративному договору определялись как составные части – «приложения» к Конституции (Основному закону) Российской Федерации от 12 апреля 1978 г [9].

2. 1993–1999 гг. – договорно-конституционное регулирование федеративных отношений, принятие Конституции РФ и одновременное согласование интересов Федерации и ее субъектов внутрифедеративными договорами (было заключено около 40 договоров и соглашений различного уровня, часть из них противоречила Конституции РФ).

3. 1999–2003 гг. – упорядочение и систематизация договорного регулирования федеративных отношений на основе федеральных законов (Федеральный закон от 24 июня 1999 г. №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепил порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также порядок заключения договоров и соглашений между органами государственной власти [2]; Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – принципы организации и

деятельности соответствующих органов государственной власти субъектов Федерации [3]).

4. 2003–2012 гг. – регулирование федеративных отношений, преимущественно, федеральными законами, сворачивание договорного регулирования, централизация системы органов государственной власти, выразившаяся, в т.ч., в изменении порядка наделения полномочиями высшего должностного лица исполнительной власти субъекта Федерации, введении института отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия [4].

В 2012–2013 гг. с внесением изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», изменивших порядок формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации [6], возвративших избираемость их высших должностных лиц, а также уточнивших основания досрочного прекращения их полномочий [5], начался новый этап в развитии федеративных отношений, обозначивший тенденцию к их децентрализации. На современном этапе преобладающим способом правового регулирования взаимодействия между федеральными и региональными государственными органами является конституционно-законодательное, осуществляемое не только главой 3 Конституции РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иными федеральными законами, закрепляющими отношения, относящиеся как к совместному ведению Федерации и ее субъектов.

Можно согласиться с мнениями О.И. Чепунова и М.Г. Мирзоева о том, что в настоящее время уже сложилось полноценное разграничение предметов ведения между федеральными государственными органами и органами государственной власти субъектов Федерации [10, с. 215; 7, с. 53]. В ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации...» закреплено более 70 полномочий региональных государственных органов, реализуемых ими в отношениях,

находящихся в совместном ведении; иные федеральные законы еще более конкретизируют указанные полномочия. Таким образом, федеральный законодатель «зарегламентировал» деятельность органов государственной власти субъектов Федерации в рамках предметов совместного ведения.

В тоже время, как полагает С.И. Носов, в российской юридической науке еще не сформировано системное представление о механизме распределения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, включающем общие цели, принципы, процедуры разграничения полномочий между органами государственной власти различных уровней; критерии отнесения полномочий к компетенции органа государственной власти конкретного уровня; условия, при наступлении которых возможна передача полномочий от федеральных государственных органов органам субъектов Федерации и наоборот [8, с. 283].

Оптимальное разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти представляет собой довольно сложную политико-правовую проблему. В настоящее время представляется необходимым развернутое закрепление в федеральном законодательстве полномочий федеральных органов государственной власти по законодательному регулированию общественных отношений, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а также закреплению принципов и процедур урегулирования споров о компетенции. Организация государственного управления с переносом основного объема повседневной управленческой деятельности на уровень органов государственной власти субъектов Федерации позволит конкретизировать конституционное понятие единства системы органов исполнительной власти, а также повысит системность организации государственной власти в Российской Федерации.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ, от

5 февраля 2014 г. №2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. №11-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

2. Федеральный закон 24 июня 1999 г. №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №26. – Ст. 3176.

3. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ (ред. от 30 октября 2017 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №42. – Ст. 5005.

4. Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. №159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №50. – Ст. 4950.

5. 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» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2012. – №19. – Ст. 2274.

6. Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. №303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2013. – №44. – Ст. 5642.

7. Мирзоев М.Г. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016. – 198 с.

8. Носов С.И. Правовое регулирование публичных услуг: проблемы институционализации [Текст] // Институционализация в праве: Сборник научных статей / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – С. 280–289.

9. Федеративный договор: Документы. Комментарий [Текст]. – М., 1994. – 190 с.

10. Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации [Текст]: Дис. ... д-ра юрид. наук / О.И. Чепунов. – М., 2013. – 364 с.