

ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ И МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

В статье анализируются правовые принципы, правоотношения и механизмы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов.

Ключевые слова: равенство прав образующих любую федерацию субъектов, принципы равноправия, солидарности и добровольности, субсидиарности.

Федеративные правоотношения, под которыми понимаются урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами (их органами государственной власти) по поводу разделения государственной власти [1, с. 3], объединяющие субъекты Федерации в федеративное государство, представляются исходными, базовыми в структуре федеративной системы, на основе которых формируются все остальные системные связи и отношения.

Принципы построения федеративных отношений не зафиксированы в непосредственном виде (т. е. в виде каких-то установленных формулировок) в Конституции Российской Федерации, поэтому перечень их остается открытым, разные авторы могут насчитывать разное количество таких принципов, но вряд ли кому-нибудь удастся доказать, что какой-то определенный перечень этих принципов является исчерпывающим.

Одним из основополагающих принципов федеративной государственности в соответствии с теорией и практикой мирового федерализма является равенство прав образующих любую федерацию субъектов. Это равенство должно распространяться на все субъекты Федерации и реализовываться как в отношениях отдельных субъектов Федерации с центром, так и в отношениях субъектов Федерации друг с другом. Принцип равноправия предполагает не только равенство прав участников федерации при ее создании и решении общих вопросов, но и равенство ответственности при выполнении взятых субъектами федерации на себя обязательств. Этот принцип действует не всегда, поскольку федерации бывают и асимметричными, то есть такими, в которые автономии входят на разных договорных основаниях. Существование же любых форм асимметричности в федеративных отношениях должно иметь под собой серьезную историчес-

кую и (или) социально-экономическую основу. Но в любом случае федерализм предполагает экономическую самодостаточность как основу равноправия, иначе не может быть равноправия в условиях существования за счет других участников федерации [2].

Субъекты Федерации должны отвечать минимум двум основным критериям: во-первых, они должны иметь одинаковое общественно-политическое устройство и, во-вторых, являться территориально самодостаточными, способными обеспечить потребности населения или за счет собственных ресурсов, или за счет межрегионального обмена. Соответствие этим критериям демонстрируют субъекты федерации развитых стран. Хотя даже в этом случае основной проблемой остается бюджетный федерализм, так что даже в «сытой», по нашим меркам, ФРГ есть свои «богатые» и «бедные» земли. Это значит, что в соответствии с федеральными законами часть доходов из «богатых» земель изымается для передачи «бедным», выравнивая общеэкономическое положение в государстве [3, с. 24].

Федерация в России строилась в значительной степени по схеме советской федерации (СССР), в основу которой изначально были положены два принципа – этнический и территориальный, в результате чего российские территории развивались неравномерно во всех отношениях (экономическом, финансовом, социальном и т. д.). На данном этапе невозможно равенство субъектов Федерации, даже если бы такая идея была провозглашена конституционно. Они не равны хотя бы по этническим особенностям, численности населения, размерам территории, экономическому потенциалу и т. д. В ч. 4 статьи 5 Конституции РФ устанавливается не равенство, а равноправие субъектов Федерации. Это равноправие прежде всего проявляется в равенстве их прав и обязанностей как субъектов Федерации, в конституционно установленных равных

пределах компетенции субъектов всех видов, в одинаковой степени ограниченной компетенцией самой Федерации, а также – в равном представительстве всех субъектов в Совете Федерации. Это означает конституционное установление равноправия народов и, как следствие этого, – равноправие представляющих их субъектов Федерации. Посему, на наш взгляд, здесь речь идет о том, что понятия «равенство» и «равноправие» не тождественны.

Важнейшим принципом взаимодействия Федерации и ее субъектов является принцип *солидарности*, их единство в подходе к самым основным вопросам устройства политической, экономической, правовой и иных областей совместной жизни. Поскольку нация этнически неоднородна, единственный фактор, который действительно объединяет страну, – это твердая вера абсолютного большинства граждан в одни и те же политические принципы [4, с. 17].

Добровольность как принцип формирования федеративных отношений вытекает не только из солидарности составляющих федерацию частей, но является также универсальным либеральным принципом любого вообще объединения граждан или социальных групп. Более всего этот принцип востребован в гетерогенных обществах, где добровольное единение может быть достигнуто только на основе признания многообразия.

Принцип *субсидиарности* (субсидиаритета) в развитии федеративных отношений в современных федерациях приобретает все большее значение, смысл его заключается в том, что политическая интеграция федеральной системы может обеспечиваться сочетанием функций управления, исполняемых, с одной стороны, государственными органами власти, с другой – органами местного самоуправления. Иначе говоря, субсидиаритет означает выстраивание таких отношений между центром и регионами в многосоставных государствах, которые предполагают возможность несения ответственности граждан в рамках местного самоуправления за выбор власти на местах, за реализацию принятых решений, наконец, за качество собственной жизни, что мы, собственно говоря, и понимаем под самоуправлением. Субсидиарность в политической системе многосоставного государства с несколькими уровнями принятия решения означает возможность для низших инстанций власти (на уровне местного управления: муниципий, общин, коммун и т. п.) при-

нять необходимые для качественного территориального управления решения, а для высших инстанций (субфедеральные легислатуры, федеральные правительства) – обязанность издавать законы, в которых нуждаются органы управления на местах.

В последние годы субсидиаритет стал все чаще применяться для анализа системы внутригосударственных отношений в федеративном государстве. Этот принцип, часто используемый в многосоставных государствах еще со времен Средневековья, сейчас приобретает более четкий конституционно-правовой характер, обретает статус достаточно общепринятой или не слишком оспариваемой научной категории, широко используемой различными исследователями для анализа проблем теории государства и права, конституционного права, политологии.

Вместе с тем следует отметить, что в научной литературе существует несколько упрощенное толкование субсидиаритета как принципа управления: вопросы, которые могут быть решены на низовых уровнях управления, решаются именно здесь, а властные органы более высокого уровня вмешиваются в них лишь тогда, когда нижестоящие не в состоянии самостоятельно решить данную проблему. Исходя из такого понимания субсидиаритета, этот принцип в федеративном государстве зачастую понимается именно как право субъекта федерации самостоятельно решать определенный круг вопросов, предусматривающее в то же время возможность вмешательства центральной власти. С нашей точки зрения, представляется более правомерным понимать субсидиаритет именно как некую форму взаимосвязи и взаимодействия разных уровней государственной власти – федеративной и субфедеративной – для совместного выполнения принадлежащих одной из сторон полномочий в том случае, если данная сторона в силу разных обстоятельств неспособна самостоятельно их выполнить. Субсидиаритет в данном понимании неизбежно включает в себя право и федерации, и всех ее субъектов иметь собственный круг полномочий, определенный конституцией государства. Но она предполагает уже и механизм взаимодействия различных уровней государственной власти федеративного государства в процессе их реализации. Характеризуя данный принцип, например, И.А. Умнова понимает его как публичную ответственность сторон федеративных отношений за эффективность исполнения вла-

стных функций, считая, что при такой системе каждая сторона федеративных отношений может нести за другую ответственность и затем спросить с нее в порядке «регресса» либо привлечь в иных формах другую сторону к ответственности [5, с. 220].

Анализ принципа субсидиаритета позволяет лучше понять природу федеративных отношений: различные уровни государственной власти федеративного государства должны не только взаимодействовать в регулировании общественных процессов, но и в существенной степени дополнять друг друга при осуществлении основных целей, задач, функций государства. Это возможно лишь в том случае, если предусмотрено конституцией государства и нет существенных возражений со стороны другого уровня государственной власти, а тем более категорического ее несогласия [6]. Так, в статье 5 Конституции РФ констатируется, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что принцип субсидиаритета в указанной норме Конституции прямо не упоминается, он является производным от всех вышеназванных ключевых принципов федеративного устройства Российской Федерации. Ведь именно единство системы государственной власти делает всех ее носителей независимо от их уровня в равной мере солидарными.

Продолжением принципа субсидиаритета является принцип *автономии*, который означает, что составляющие федерацию государственные образования (федеративные единицы) обладают полной самостоятельностью в решении тех вопросов, которые не делегированы или не «переданы в ведение» совместно созданного членами государственного союза. Принцип разнообразия означает, что объединение в федерацию не должно вести к унификации всей жизни составляющих ее частей. Швейцарская Конституция, например, даже обязывает федеральное правительство поощрять культурное разнообразие Федерации [7].

Важнейшим принципом построения федеративных отношений является принцип закрепления (декларирования) конституцией федеративного устройства государства. В данном

случае речь идет именно об указании в конституции на федеративное устройство государства, а не о наличии в названии государства слова «федерация». Однако данный принцип, отраженный в конституции, не дает какой-либо объективной картины конституционной системы органов государственной власти и основ взаимоотношений между ними. Тем не менее, стоит акцентировать внимание на том, что федеративные отношения имеют сложносоставной характер и несут в себе содержательный (фактический) аспект помимо формально-юридического. Будучи государственно-правовыми отношениями, федеративные отношения характеризуются властеотношениями, которые носят динамичный характер, поэтому на практике в нормативно-правовых актах федеративных государств, как правило, отражены лишь некоторые принципы федеративных отношений, однако они необходимы, т. к. выступают в роли «лакмусовой бумажки», позволяющей оценить основы государственного устройства той или иной страны с конституционно-правовых позиций относительно типологии государств и рассмотреть нормы, регулирующие конституционно-правовые отношения с точки зрения способов урегулирования взаимоотношений между центральными и региональными органами государственной власти.

Правовые основы взаимодействия различных уровней власти как по горизонтали, так и по вертикали в федеративных государствах в научной юридической литературе рассматриваются по-разному. Так, например, Ф.М. Кобзарев рассматривает подобное взаимодействие как согласованную, основанную на сотрудничестве деятельность по достижению общих целей, задач [8, с. 38]. О.Ю. Бакаева и Е.В. Шилина дополняют это определение необходимостью наличия нескольких (хотя бы двух) субъектов или объектов, совершающих активные действия совместного характера [9, с. 25]. Н.В. Симонова рассматривает категорию «взаимодействие» с двух сторон: как связь и как процесс. Взаимодействие как связь между различными органами публичной власти характеризуется одновременным и взаимообусловленным изменением состояния двух или большего числа органов в процессе обмена информацией. Взаимодействие органов публичной власти на территории субъекта Федерации – процесс, направленный на установление закономерных связей между органами публичной власти на данной терри-

тории с целью выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для слаженного функционирования государства и населения [10, с. 16]. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что взаимодействие – это взаимное влияние, воздействие нескольких субъектов правоотношений друг на друга, их активные согласованные совместные действия. Взаимодействие может быть выражено в различных формах, например: поддержка, сотрудничество, партнерство, координация усилий, совместная деятельность, взаимопроникновение, контроль как на горизонтальном, так и на вертикальном уровнях.

Российская система разделения власти на горизонтальном уровне предполагает необходимость взаимодействия исполнительной (Правительства РФ) и законодательной власти (Федерального Собрания РФ). Отношения Федерального Собрания с Правительством РФ определяются прежде всего через принимаемые Федеральным Собранием РФ законы, которые Правительство РФ как федеральный орган исполнительной власти должно исполнять и проводить в жизнь. Например, Федеральным Собранием РФ 21 июля 1997 года принят Закон №118-ФЗ «О судебных приставах» [11], согласно которому Правительству РФ поручено подготовить и внести предложения о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с его принятием, а также в течение 1997-1999 годов создать службу судебных приставов, обеспечив начав функционирование. Во исполнение Федерального закона «О судебных приставах» Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 24.03.1998 года №344 «О численности и фонде оплаты труда работников служб судебных приставов органов юстиции субъектов Российской Федерации» [12], согласно которому создана Служба судебных приставов РФ. Кроме того, в настоящее время именно исполнительная власть – Минюст России осуществляет контроль и координацию деятельности Федеральной службы судебных приставов России [13], таким образом, именно на Правительство РФ возложено исполнение принятых законодательным органом законов. И хотя Конституция Российской Федерации прямо не предусмотрела механизмы парламентского контроля над реализацией исполнительной властью вступивших в силу законов и за соответствием нормотворческой деятельности Пра-

вительства, это отнюдь не означает отсутствия таковых. Контрольные полномочия каждой из палат Федерального Собрания прямо или опосредованно сформулированы через иные нормы, из которых такие полномочия либо вытекают, либо должны подразумеваться, что предоставляет возможность парламенту воспользоваться конституционными нормами в осуществлении своей деятельности. Так, к прямым формам осуществления законодательной властью своих контрольных полномочий, через которые Федеральное Собрание непосредственно осуществляет контрольные функции, относят специализированные временные комиссии палат, парламентские расследования, постоянные комитеты и комиссии парламента, парламентские слушания, депутатские запросы, вопросы депутатов, «правительственный час» в Государственной Думе, отчеты руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, решение вопроса о доверии Правительству, утверждение бюджета Государственной Думой и контроль за его исполнением. К косвенной форме парламентского контроля можно отнести финансовый контроль Счетной палаты за расходованием денежных средств подконтрольными органами.

Контроль как форма взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти выражен в праве членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы на запрос к органам исполнительной власти, предусмотренный статьей 7 Федерального закона от 8.05.1994 года №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [14]. Формой определенного контроля также выступает назначение парламентом на некоторые высшие государственные должности и освобождение от занимаемой должности. Так, в Российской Федерации Совет Федерации назначает по представлению Президента РФ Генерального прокурора, заместителя председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов; Государственная Дума дает согласие Президенту страны на назначение Председателя Правительства России, назначает Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов. Однако такой рычаг, как дача согласия Государственной Думой на назначение Председателя Правительства РФ и вынесение этой палатой Федерального Собрания вотума недоверия Правительству

РФ, является весьма проблематичным и ответственным для Государственной Думы, так как при установленных Конституцией РФ условиях Государственная Дума может быть распущена. Другой наиболее сильный рычаг воздействия Государственной Думы – утверждение федерального бюджета, который обеспечивает возможность финансового контроля за деятельностью Правительства РФ.

Сильный рычаг воздействия Правительства на Государственную Думу – принятие законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, которые могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Действующая модель взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе в данном направлении обременена усилением роли в нем Правительства. Законопроекты, требующие расходов из федерального бюджета, должны рассматриваться депутатским корпусом только при наличии положительного заключения Правительства. Это означает, что исполнительная власть имеет возможность препятствовать принятию парламентом тех законопроектов, для реализации которых в государственной казне нет денежных средств или с концепцией которых оно не согласно. Из этого вытекает, что нижняя палата парламента все больше становится «инструментом», который автоматически одобряет решения, принимаемые Правительством.

Правительство РФ, являясь одним из самых активных субъектов права законодательной инициативы, свою законопроектную деятельность осуществляет на основе разрабатываемых и принимаемых собственных программ и проектов с учетом предложений органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных и иных организаций [15]. Не секрет, что федеральные органы исполнительной власти в отличие от парламента обладают более широкими возможностями (материальные и кадровые ресурсы, своевременно полученная информация, научные организации и т. д.) для законопроектной работы. Кроме того, Правительство России имеет финансовые возможности для привлечения специалистов к научно-исследовательской разработке соответствующей проблематики. Что же касается Федерального Собрания, то, не имея

собственной концепции развития системы исполнительной власти, оно вынуждено работать в русле той законодательной политики, которая формируется Президентом, Правительством. Парламент, не имея финансовых ресурсов для серьезного научного обеспечения законодательства, заметно уступает президентским и правительственным структурам.

Взаимодействие Правительства РФ с палатами Федерального Собрания законодательно обеспечивается Полномочными Представителями Правительства РФ в соответствующих палатах и статс-секретарями – заместителями (первыми заместителями) руководителей федеральных органов исполнительной власти: правовой основой Полномочных Представителей Правительства РФ является Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [16] и Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 года №94 «О Полномочных Представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» [17]. Правительству предоставлена возможность иметь в Федеральном Собрании РФ своих представителей двух видов: официальных представителей и специальных: официальный представитель – это Представитель Правительства, назначенный для представления разработанного правительством законопроекта; специальный представитель отстаивает в Федеральном Собрании позицию Правительства по представленным заключениям, отзывам и поправкам к законам. Основная задача представительства – обеспечить эффективное взаимодействие Правительства с палатами Федерального Собрания в законодательной деятельности. Представительство одновременно является каналом обратной связи, с помощью которого депутаты могут довести до Правительства свои позиции и предложения.

Взаимодействия многоуровневых структур власти на вертикальном уровне представляют собой еще более сложный комплекс отношений, чем на горизонтальном, что подтверждается частым реформированием российского федерализма. Так, с целью осуществления взаимодействия федерального и регионального уровней власти, укрепления центральной власти и повышения эффективности защиты прав на местах образован институт Полномочных Представителей Президента России в федеральном округе [18], имеющий целью оперативно инфор-

мировать главу Российской Федерации о ситуациях в регионах. В федеральных округах (за исключением Южного ФО) в соответствии с Указом Президента РФ от 24.03.2005 года №337 «О советах при Полномочных Представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» [19] при Полномочных Представителях Президента Российской Федерации созданы окружные советы, в которые входят главы законодательных и исполнительных органов власти регионов, представители всех федеральных структур округа – от Министерства образования и науки до силовых и контрольных органов. Совет является совещательным органом, содействующим реализации Полномочий главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Советы планируются как организационно жесткая структура, обладающая исполнительными функциями и осуществляющая контроль за выполнением принятых решений. В разных федеральных округах сложилась своя система совещательных органов при Полномочных Представителях. Например, в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, как и в Центральном, созданы окружные советы, куда входят руководители законодательных и исполнительных органов власти регионов (в состав совета Дальневосточного округа введены представители всех федеральных структур, созданных в округе, включая окружного заместителя Генерального прокурора РФ). В Приволжском федеральном округе образован центр стратегических исследований, в Сибирском – коллегия округа по безопасности, в Уральском – координационный совет председателей судов субъектов Российской Федерации, входящих в округ, и совет по координации деятельности контрольных органов округа.

Особое место в структуре аппаратов Полномочных Представителей занимают главные федеральные инспекторы, а также федеральные инспекторы аппаратов Полномочных Представителей. Основное назначение главных федеральных инспекторов и федеральных инспекторов заключается в представлении интересов и обеспечении реализации функций аппаратов Полномочных Представителей на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации. На сегодняшний день главный федеральный инспектор и федеральный инспектор

назначаются в каждый субъект Российской Федерации одновременно. Однако до недавнего времени при небольших размерах территорий субъектов Российской Федерации и устойчивой общественно-политической обстановке главный федеральный инспектор мог отсутствовать. В этом случае его полномочия исполнял федеральный инспектор. Такая ситуация, например, имела место в Коми-Пермяцком автономном округе. Основными задачами главных федеральных инспекторов и федеральных инспекторов являются организация контроля за исполнением в субъектах Российской Федерации указов, распоряжений и иных решений главы государства, участие в организации контроля за реализацией в субъектах Российской Федерации ежегодных посланий Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации и иных программных документов главы государства, участие совместно с контрольными департаментами аппаратов Полномочных Представителей в соответствии со сводными планами контрольных мероприятий, осуществляемых самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и Полномочными Представителями, в организации контроля и проверки исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациями федеральных законов.

Правовой статус федеральных инспекторов и их место в структуре власти законодательно не определен, и правовые акты, регламентирующие деятельность Полномочных Представителей, не содержат норм, фиксирующих правовой статус главных федеральных инспекторов и федеральных инспекторов. Сегодня в наиболее полном виде он закреплен в Распоряжении Администрации Президента Российской Федерации от 22 марта 2005 года №384 «Об утверждении Типового положения о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации аппарата Полномочного Представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе» [20], положениях о главных федеральных инспекторах и федеральных инспекторах, утверждаемых Полномочными Представителями по согласованию с помощником Президента России – начальником Контрольного управления Президента Российской Федерации [21], положениях о структурных подразделениях аппаратов Полномочных Представителей. Так, в Приволжском округе полно-

мочия инспектора изложены в Положении от 23 мая 2005 г. [22], которое состоит из четырех глав и семи статей. Положение охватывает основные задачи главного федерального инспектора, его функции и права, которые носят контрольный и организационный характер. Основными задачами главных федеральных инспекторов в регионе являются организация контроля над исполнением в субъектах Российской Федерации указов, распоряжений и иных решений главы государства; участие в организации контроля над реализацией в субъектах Российской Федерации ежегодных посланий Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации и иных программных документов главы государства; участие совместно с контрольными департаментами аппаратов полномочных представителей в организации контроля и проверки исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента России, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина).

К слову сказать, главные федеральные инспекторы обладают небольшим объемом прав, которые состоят из права запрашивать и получать необходимые материалы из органов власти всех уровней; права пользоваться банками данных Администрации Президента РФ и федеральных органов государственной власти, в том числе правительственной системой связи и коммуникации; организовывать проверки исполнения законодательства в субъектах Федерации; вносить предложения полномочному представителю о создании совещательных и консультативных органов. Главный федеральный инспектор, обладая контрольными полномочиями в сфере соответствия и соблюдения законодательства, не имеет возможности непосредственного воздействия на орган, допустивший нарушение. Так, в случае обнаружения несоответствия или нарушения законодательства главный федеральный инспектор «обязан проинформировать полномочного представителя в ПФО, а затем, используя соответствующие федеральные структуры, добиться отмены незаконного решения» [23]. В силу отсутствия у главного федерального инспектора законодательного закрепления властных полномочий он и не уполномочен самостоятельно применять конкретные меры воздействия административного характера. Таким образом, остается откры-

тым вопрос о том, каким образом главный федеральный инспектор может добиваться отмены решения, а также – какой срок определен для устранения допущенного нарушения.

В целях эффективного осуществления поставленных перед главными федеральными инспекторами и федеральными инспекторами задач и закрепленных функций при них созданы и функционируют небольшие аппараты, включающие помощников, специалистов, советников. Так, например, в состав аппарата главного федерального инспектора и аппарата Полномочного Представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе по Оренбургской области входят: четыре помощника главного федерального инспектора по Оренбургской области, помощник-референт, руководитель региональной общественной приемной, руководитель пресс-службы, советник, ведущий специалист делопроизводства аппарата, администратор региональной общественной приемной, четыре главных специалиста.

Главные федеральные инспекторы и федеральные инспекторы наделяются отдельными полномочиями, которые детализируются нормами регионального законодательства: например, в соответствии с Регламентом Законодательного Собрания Оренбургской области [24, с. 3] главный федеральный инспектор аппарата полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе по Оренбургской области вправе присутствовать на любом открытом и закрытом заседании Законодательного Собрания области, обладает правом выступить в прениях по любому вопросу повестки дня заседания, задавать вопросы докладчикам [25].

Главные федеральные инспекторы и федеральные инспекторы аппаратов Полномочных Представителей осуществляют контрольные функции, связанные с реализацией в субъектах Российской Федерации национальных проектов. Формой реализации такого контроля является участие федерального инспектора в заседаниях совместно с органами власти субъекта Федерации. Смысл взаимодействия федеральных и региональных правовых систем исполнительной власти состоит не в том, чтобы субъекты Федерации решали вопросы федерального значения, а в том, чтобы они наряду с федеральными органами государственной власти участвовали в их решении, в то же время федеральные органы власти с помощью феде-

ральных законов должны гарантировать субъектам Федерации охрану и защиту их прав. Именно эта задача в определенной мере возлагается на Полномочных Представителей в системе органов государственной власти. Институт Полномочных Представителей Президента Российской Федерации является инструментом упорядочения исполнительной власти на всех уровнях и повышения ее эффективности.

В соответствии с частью 1 статьи 78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Согласно ч. 4 этой же статьи Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий на всей территории страны. Таким образом, глава государства, формально не возглавляя исполнительную власть в России, отвечает за формирование социально-экономической политики государства в целом. При этом Полномочный Представитель является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа. Полномочные Представители фактически обладают правами и обязанностями, свидетельствующими об их исполнительных полномочиях на вверенной им территории преимущественно в таких сферах, как: реализация кадровой политики главы государства, включая внесение в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложений о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах данного федерального округа, с учетом применения к ним мер дисциплинарного взыскания; разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программ социально-экономического развития субъектов РФ; координация и взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и территориальных органов исполнительной власти и др. Исходя из подобного рода полномочий, которыми наделены Полномочные Представители Президента РФ, напрашивается вывод, что таким образом Президент РФ обозначил своих представителей как окружной уровень, как новое звено в вертикали исполнительной власти страны.

Механизм взаимодействия российского правительства и российского парламента с

Полномочными Представителями Президента РФ в федеральных округах был определен Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2000 года №592 [26], в соответствии с которым Полномочные Представители вправе присутствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации с правом совещательного голоса, а также на заседаниях создаваемых федеральным Правительством комиссий и советов, где обсуждаются вопросы, затрагивающие соответствующие федеральные округа; они вправе также обращаться в Правительство за помощью в разрешении споров и устранении разногласий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, для чего Правительство может создавать согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон с участием работников аппаратов Полномочных Представителей. Кроме того, постановление конкретизирует задачи правительственных органов по взаимодействию с Полномочными Представителями и их аппаратами в соответствии с Положением о Полномочных Представителях. В частности, федеральным органам, находящимся в субъектах Федерации, вменена обязанность (п. 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 12.08.2000 года №592) предоставлять в пределах своей компетенции для полномочных представителей (по запросам и в инициативном порядке) информацию о фактах нарушения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также готовить материалы для принятия соответствующих мер, информировать о ходе реализации федеральных программ в соответствующем федеральном округе.

Полномочные Представители могут оказывать влияние на вопросы кадровой политики, например: п. 6 Положения о Полномочных Представителях предусмотрено обязательное согласование для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа с Полномочным Представителем Президента РФ в федеральном округе, если назначение на эти должности осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной влас-

ти. Таким образом, в разных округах и в применении к разным субъектам Федерации система Полномочных Представителей работает как система «федерального вмешательства» в региональные политические процессы, в расстановку сил в местной элите, как инструмент ограничения власти губернаторов, механизм политического контроля над ними или, наоборот, может наблюдаться прямо противоположная ситуация: аппараты Полномочных Представителей формируются из людей губернаторов, быстро интегрируются и поглощаются местной элитой, в данном случае происходит сращивание федеральной и региональной бюрократии.

Несмотря на значительный положительный эффект от реализации Полномочными Представителями Президента Российской Федерации ряда функций и полномочий, следует сказать и о некоторых проблемах. Так, с введением Полномочных Представителей как элемента структуры власти федерального уровня произошло фактическое отдаление субъектов Российской Федерации от федерального центра. Например, для того чтобы высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации могло обратиться к Президенту России по поводу какого-либо вопроса, ему фактически необходимо пройти обязательную инстанцию – Полномочного Представителя. Кроме того, в отличие от субъектов Российской Федерации в федеральных округах отсутствуют собственные органы государственной власти, возможность проводить свое нормативно-правовое регулирование и иные определяющие статус государственно-подобного образования признаки. Таким образом, Полномочные Представители Президента Российской Федерации в федеральных округах не обладают всей полнотой административно-распорядительной компетенции, отсутствуют и регулятивные функции, их полномочия харак-

теризуются как контрольно-координационные и кадрово-представительские. Несмотря на то, что при Полномочных Представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах создаются управленческие структуры, по своим функциям напоминающие в какой-то степени правительства федеральных округов, они выполняют лишь функции отдельных федеральных органов государственной власти, особых окружных функций этих органов не существует. Нет и органов законодательной (представительной) власти федеральных округов.

Таким образом, Президент Российской Федерации обозначил Полномочных Представителей как окружной уровень, новое звено в вертикали исполнительной власти страны, что объясняется исполнительским характером их полномочий. При этом, по нашему мнению, Полномочных Представителей в федеральных округах не следует считать новым звеном системы государственной власти в России, скорее это промежуточное звено между федеральной властью и уровнем государственной власти российских регионов. Несмотря на то, что Полномочные Представители занимаются наиболее злободневными проблемами в процессе обеспечения безопасности на территории своих федеральных округов, существуют все же противоречия между их юридическим статусом и полномочиями, с одной стороны, и фактической их ролью и местом в системе государственного аппарата современной России, с другой стороны. Одним из существенных признаков такого противоречия является необладание ими административной властью. Вместе с тем их полномочия носят публичный характер, они могут обнаружить нарушения, потребовать их устранения, но самостоятельно не вправе применить меры ответственности.

14.01.2011

Список литературы:

1. Черепанов, В.А. О системной модели федеративного государства // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - №8.
2. Столяров, М.В. О принципах федерализма. - Режим доступа <http://www.stoliarov.ru/>. - 06.08.2009.
3. Знаменчиков, Р.В. Автореферат: принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование). - Автореф. дисс. канд. юридических наук. - Тюмень, 2003.
4. Фляйнер, Т. Швейцария: субсидиарность и разнообразие // Федерализм: Российское и Швейцарское измерения. Материалы конференции. - М.: ЗАО «ЛЮКУС СТАНДИ», 2001.
5. Умнова, И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. - М.: Дело, 1998.
6. Штански, Н.В. Принцип субсидиарности в федеративном устройстве государства. - Режим доступа: <http://www.yurclub.ru/>. - 04.08.2010.
7. Маклаков, В.В. Конституция Швейцарии (вступительная статья) // Конституции западноевропейских государств. - М.: Изд-во БЕК, 2000.
8. Кобзарев, Ф.М. Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства // Законность. - 2006. - №8. - С. 38.
9. Бакаева, О.Ю., Шилина, Е.В. Принципы и формы взаимодействия банковской системы и таможенных органов // Банковское право. - 2006. - №2. - С. 25.

10. Симонова, Н.В. Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления Федеральной Службы Безопасности Российской Федерации): Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Волгоград, 2003.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. – №30. – Ст. 3590.
12. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. – №14. – Ст. 1584.
13. Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 года №1313 (ред. от 04.03.2008 года) «Вопросы Министерства Юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - №42. – Ст. 4108.
14. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - №28. – Ст. 3466.
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 1.06.2004 года №260 (ред. от 28.03.2008 года) «О регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. -2004. -N 23. – Ст. 2313.
16. Собрание законодательства Российской Федерации. -1997. - №51. – Ст. 5712.
17. Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. – №6. – Ст. 774.
18. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 года №849 (ред. от 11.04.2008 года) «О Полномочном Представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – №20. – Ст. 2112.
19. Собрание законодательства Российской Федерации. -2005. – №13. – Ст. 1139.
20. Распоряжение Администрации Президента Российской Федерации от 22 марта 2005 года №384 «Об утверждении Типового положения о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации аппарата Полномочного Представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе» – Режим доступа: <http://www.www.saratov-gfi.ru/>. – 06.08.2010.
21. Распоряжение Полномочного Представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе от 23 мая 2005 года №А53-3347 «Об утверждении Положения о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации аппарата Полномочного Представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе». – Режим доступа <http://www.www.saratov-gfi.ru/>. – 06.08.2009.
22. Распоряжение Полномочного Представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе от 23 мая 2005 года №А53-3347 «Об утверждении Положения о Главном Федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации аппарата Полномочного Представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе» // Режим доступа: <http://federal.kirov.ru/>. – 08.08.2010.
23. Удовиченко, И.А. По большому ряду вопросов мнение полпреда является ключевым // Деловой журнал «Финансово-Экономический Бюллетень». – 2009. №103. – Январь. – Режим доступа: <http://www.orinfo.ru>. – 29.08.2009.
24. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 22.12.2007 года №1865 (ред. от 19.11.2008 года) «О Регламенте Законодательного Собрания Оренбургской области» (вместе с «Регламентом Законодательного Собрания Оренбургской области») // Южный Урал. – 2008. – №29 (спецвыпуск N 52 с документами Законодательного Собрания Оренбургской области).
25. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 22.12.2007 года №1865 (ред. от 19.11.2008 года) «О Регламенте Законодательного Собрания Оренбургской области» (вместе с «Регламентом Законодательного Собрания Оренбургской области») // Южный Урал. -2008. – №29 (спецвыпуск N 52 с документами Законодательного Собрания Оренбургской области).
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 года «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с Полномочными Представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2000. - №34. - Ст. 3473.

Сведения об авторе: **Гоптарева Ирина Борисовна**, зав. кафедрой политологии
Оренбургского государственного университета, доктор политических наук
460018 г. Оренбург, пр-т Победы 13, ауд. 2554, тел. (3235)372578

UDC 342

Goptareva I.B.

LEGAL PRINCIPLES AND MECHANISMS OF THE COOPERATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS SUBJECTS

The author analyzed legal principles, legal relationship and the mechanisms of the cooperation of the Russian Federation and its subjects.

The key words: the equality of the rights of forming any federation subjects, principles of equality of rights, solidarity and voluntariness, subsidiarities.