

## ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**В. Г. Кобяшев,**

*заместитель губернатора Воронежской области,  
соискатель  
Воронежского государственного университета*

### КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Повышение эффективности выполнения функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их межведомственных взаимодействий является одной из задач реформирования системы государственного управления<sup>1</sup>.

Актуальность данных вопросов особенно возрастает в последние два года. Это связано с процессом передачи осуществления полномочий Федерации органам власти субъектов РФ<sup>2</sup>.

Конституционные принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов (ч. 3 ст. 11) и единства системы исполнительной власти в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения (ч. 2 ст. 77) предполагают взаимодействие различных уровней публичной власти<sup>3</sup>.

Данная тема пока не получила надлежащего освещения в научной литературе по конституционному и административному праву.

<sup>1</sup> См.: П. 6 Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утв. распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р // Собрание законодательства РФ. 2006. № 41. Ст. 4248.

<sup>2</sup> Значительный объем норм в этой области содержится в ФЗ от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Там же. № 1. Ст. 10; ФЗ от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Там же. 2007. № 1, ч. 1. Ст. 21.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Батюк А. В.* Правовые основы договорных отношений по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 11; *Ефремов А. А.* Реализация конституционного принципа свободного перемещения финансовых средств (на анализе рынка корпоративных эмиссионных ценных бумаг): Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 78.

Как отмечает А. Бланкенагель, «российская конституционная доктрина до настоящего времени не всегда обращала внимание на положение части 2 статьи 77 Конституции РФ и не предлагала какого-либо ее убедительного толкования»<sup>4</sup>.

Имеющиеся работы касаются, как правило, единства государственной власти в целом<sup>5</sup>, единства законодательной системы<sup>6</sup>. При этом рассмотрение единства системы *государственной и исполнительной власти* зачастую смешивается<sup>7</sup>.

В отдельных работах регламентация взаимодействия рассматривается как элемент содержания юридической конструкции «общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ»<sup>8</sup>.

В диссертациях, посвященных взаимодействию органов власти Российской Федерации и ее субъектов<sup>9</sup>, организации органов власти субъектов<sup>10</sup> и территориальных органов федеральной исполнительной власти<sup>11</sup>, содержатся лишь общие указания на необходимость усиления взаимодействия данных органов; вопросы, связанные с механизмом передачи полномочий, как правило, не рассматриваются.

Юридическая конструкция «единство системы исполнительной власти» не используется в текстах конституций и уставов субъектов РФ,

<sup>4</sup> Бланкенагель А. Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации — какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.

<sup>5</sup> См., напр.: Некрасов С. И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации: Федерация и субъекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Нарутто С. В. Разграничение компетенции и единство системы государственной власти Российской Федерации. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001; Она же. Федерализм и единство государственно-правовой системы России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002; Лукьяновская О. В. Конституционные принципы федеративного устройства российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005.

<sup>6</sup> См.: Анциферова О. В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003.

<sup>7</sup> См., напр.: Чертков А. Н. Практика Конституционного Суда Российской Федерации в решении правовых проблем федеративных отношений // Право и политика. 2005. № 10. С. 64.

<sup>8</sup> Петров А. А. Основы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2002. С. 13.

<sup>9</sup> См., напр.: Безруков А. В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Елканова А. З. Некоторые аспекты взаимоотношений федерального центра Российской Федерации и республик Северного Кавказа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>10</sup> См., напр.: Опрятков В. И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрального федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006.

<sup>11</sup> Маньковский И. Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.

при этом принцип единства системы государственной власти закреплен только в 21 субъекте России (см. таблицу).

Т а б л и ц а

Юридическая конструкция	Нормативно-правовой акт	Положения
1	2	3
Единство системы государственной власти	Конституция Республики Тыва 2001 г.	<p>Статья 56. Взаимоотношения Республики Тыва с органами государственной власти Российской Федерации</p> <p>1. Взаимоотношения органов государственной власти Республики Тыва с федеральными органами государственной власти устанавливаются ...исходя из ...<b>единства системы государственной власти</b></p> <p>Статья 62. Компетенция Республики Тыва вне пределов ведения Российской Федерации, полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации</p> <p>1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к ведению Республики Тыва относятся:</p> <p>1.1. Полномочия по вопросам закрепления статуса Республики Тыва и реализации полномочий Республики Тыва как субъекта Российской Федерации:</p> <p>в) установление системы органов государственной власти Республики Тыва в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами <b>единства государственной власти в Российской Федерации</b> и порядка их формирования</p>
	Устав Московской области 1996 г.	<p>Статья 27. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" деятельность органов государственной власти Московской области осуществляется в соответствии со следующими принципами:</p> <p>г) <b>единства системы государственной власти</b></p>
	Устав (Основной закон) Калининградской области 1995 г.	<p>Статья 2</p> <p>1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти Калининградской области осуществляется в соответствии со следующими принципами:</p> <p>г) <b>единства системы государственной власти</b></p>
	Устав (Основной закон) Рязанской области 2005 г.	<p>Статья 26</p> <p>1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством деятельность органов государственной власти Рязанской области основывается на следующих принципах:</p> <p>г) <b>единства системы государственной власти</b></p>
	Устав Мурманской области 1997 г.	<p>Статья 12</p> <p>1. Деятельность органов государственной власти Мурманской области осуществляется в соответствии со следующими принципами:</p> <p>г) <b>единства системы государственной власти</b></p>

1	2	3
	Устав Вологодской области 2001 г.	Статья 13. Цели и принципы деятельности органов государственной власти области 2. Деятельность органов государственной власти области осуществляется в соответствии со следующими принципами: <b>единство системы государственной власти</b>
	Устав (Основной закон) Волгоградской области 1996 г.	Статья 8. Волгоградская область в системе федеративных отношений 1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации отношения между Волгоградской областью и Российской Федерацией основываются на ... <b>единстве системы государственной власти...</b>
	Устав Липецкой области 2003 г.	Статья 10 1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти области осуществляется в соответствии со следующими принципами: г) <b>единство системы государственной власти</b>
	Устав Курганской области 1994 г.	Статья 75. Деятельность органов государственной власти Курганской области осуществляется в соответствии со следующими принципами: г) <b>единство системы государственной власти</b>
	Устав (Основной закон) Корякского автономного округа 1997 г.	Статья 58. Система судебной власти 3. Исходя из конституционного <b>единства системы государственной власти</b> , суды Российской Федерации при осуществлении правосудия руководствуются нормативными правовыми актами органов государственной власти Корякского автономного округа, принятыми в пределах их полномочий, так же, как и нормативными правовыми актами, принятыми органами государственной власти Российской Федерации
	Устав Астраханской области 1997 г.	Статья 5. Система органов государственной власти Астраханской области 1. Государственная власть в Астраханской области осуществляется в соответствии со следующими принципами: <b>1.4. единство системы государственной власти</b>
	Устав Псковской области 2001 г.	Статья 5. Область строит свои отношения с Российской Федерацией на основе ... <b>единства системы государственной власти</b>
	Устав Курской области 2001 г.	Статья 10 1. Деятельность органов государственной власти области осуществляется в соответствии с установленными Конституцией Российской Федерации принципами: г) <b>единство системы государственной власти</b>
	Устав Магаданской области 2001 г.	Статья 3 3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти Магаданской области осуществляется в соответствии со следующими принципами: г) <b>единство системы государственной власти</b>

1	2	3
	Устав (Основной закон) Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа 1998 г.	Статья 7. Система органов государственной власти в автономном округе <b>7.4. Единство системы государственной власти в автономном округе обеспечивается взаимодействием органов государственной власти автономного округа на основе разграничения их компетенции в процессе реализации предметов ведения автономного округа</b>
Единство системы государственной власти Российской Федерации	Устав (Основной закон) Амурской области 1995 г.	Статья 4 Государственно-правовое устройство области основано на ... <b>единстве системы государственной власти Российской Федерации...</b>
	Устав Нижегородской области 2005 г.	Статья 20 1. Органы государственной власти области образуются и действуют исходя из <b>единства системы государственной власти Российской Федерации...</b>
	Устав Самарской области 2006 г.	Статья 57. Система органов государственной власти Самарской области устанавливается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством Самарской области исходя из <b>единства системы государственной власти Российской Федерации ...</b>
	Устав Тверской области 1996 г.	Статья 19 Осуществление государственной власти в области основано на ... <b>единстве системы государственной власти Российской Федерации...</b>
Единство системы государственной власти в Российской Федерации	Устав (Основной закон) Орловской области 1996 г.	Статья 4 Осуществление государственной власти в области основано на принципах: <b>единства системы государственной власти в Российской Федерации</b>
Единство системы органов государственной власти	Устав Хабаровского края 1995 г.	Статья 4. Государственная власть в крае 4.1. Государственная власть в Хабаровском крае осуществляется на основе ... <b>единства системы органов государственной власти</b>

В соответствии со ст. 26.3 ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами, которые должны содержать положения, определяющие:

— порядок представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации отчетности об

осуществлении переданных полномочий, в том числе о достижении целевых прогнозных показателей и расходовании субвенций из федерального бюджета;

— права и обязанности федеральных органов исполнительной власти по осуществлению указанных полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) по осуществлению переданных полномочий, в том числе права и обязанности по назначению руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих соответствующие полномочия;

— права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта), связанные с определением структуры органов исполнительной власти субъекта, осуществляющих переданные полномочия;

— полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля и надзора за осуществлением органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий, а также порядок изъятия соответствующих полномочий у органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, возмещения субвенций, предоставленных бюджету субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий;

— способ (методику) и (или) федеральные стандарты расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий.

Практика конкретизации данных норм в федеральных законах от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий») показывает, что многие вопросы четко не урегулированы.

Например, не ясно, должен ли в каждом случае создаваться *отдельный, самостоятельный (не наделенный функциями, не предусмотренными законом о передаче полномочий)*<sup>12</sup> орган власти субъекта или возможно возложение передаваемых полномочий на уже существую-

<sup>12</sup> Такая норма (п.п. 2 п. 8 ст. 9.1 ФЗ от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в ред., вступающей в силу с 01.01.2008) предусмотрена только в отношении органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, специально уполномоченного в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

ющие органы, действующие в том числе и в сфере исключительной компетенции субъекта.

В последнем случае возникает вопрос о конституционности такого регулирования — особенно по вопросам согласования назначения руководителя и структуры такого органа с Федерацией.

Конституционный Суд РФ неоднократно<sup>13</sup> указывал на необходимость достижения (обеспечения) необходимого баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов при осуществлении правового регулирования. В диссертационных исследованиях также указывается на необходимость достижения баланса интересов федерального центра и регионов<sup>14</sup>.

В Воронежской области в настоящее время в соответствии с распоряжением администрации области от 19 января 2007 г. № 96-р создана рабочая группа по подготовке мероприятий по реализации Федерального закона от 29.12.2006 № 258-ФЗ.

Таким образом, правовое регулирование передачи осуществления полномочий Федерации органам власти субъектов РФ требует совершенствования.

Для этого предлагается:

- конкретизировать порядок передачи полномочий в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- разработать механизм учета интересов субъектов РФ в процессе передачи полномочий, в том числе и при осуществлении взаимодействия в формах, указанных в п. 7 ст. 26.3 ФЗ от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

---

<sup>13</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 сентября 1993 г. № 15-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 12.11.2003 № 17-П, Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2003 № 455-О; Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П.

<sup>14</sup> См., напр.: Безруков А. В. Указ соч. С. 8; Елканова А. З. Указ соч. С. 18.