Чепрасов Константин Викторович. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Чепрасов Константин Викторович;[Место защиты: Южно-Уральский государственный университет].- Челябинск, 2015.- 246 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Исполнительная власть в Российской Федерации: сущность и система в контексте конституционно-правового регулирования формы правления и государственно-территориального устройства 21**

1.Исполнительная власть и форма правления России: конституционно-правовые основы соотношения 21

2. Исполнительная власть в России в контексте конституционно- правового регулирования формы государственно- территориального устройства 49

**Глава 2. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти органов исполнительной власти субъектов РФ: сущность, основные направления, значение 83**

1. Сущность, формы и основные направления конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ 83

2. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти органов исполнительной власти субъектов РФ в области их формирования и внутренней рганизации 120

3. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти органов исполнительной власти субъектов РФ в области осуществления их компетенции 144

**Глава 3. Конституционно-корректирующая решений Конституционного Суда РФ в развитии форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ 169**

Заключение 202

Библиографический список

## Исполнительная власть в России в контексте конституционно- правового регулирования формы государственно- территориального устройства

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

На протяжении 4-5 тысячелетней истории существования государства из этого профессионального слоя управленцев сформировался чиновничье бюрократический аппарат, осуществляющий непрерывную исполнительно распорядительную деятельность чере органы государственной власти в различных сферах хозяйственной, социальной, турной, внутриполитической, оборонной и международной жизни государства. В отличие от нормоустанавливающих (представительных, законодательных) и судебных (контрольных) органов исполнительно-распорядительные органы всегда представляли собой своеобразный остов государственной власти, пронизывающий все поры общества профессиональными управленцами (чиновничеством), структурированными в строго иерархическую систему от общегосударственного до местного территориального уровня во главе с индивидуальным или коллегиальным государственным органом - монархом, руководителем администрации, правительством и т.п. При этом исполнительно-распорядительные органы постоянно находились в различной степени организационно-функционального единства с нормоустанавливающими и судебными органами - от полного слияния функций в одном органе (при абсолютной монархии или тоталитарном политическом режиме) до разделения функций по управлению делами общества между организационнообособленными государственными органами (при парламентарной монархии, президентской, парламентарной или смешанной республиках; демократическом политическом режиме).

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

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

Согласно первому из них, ключевое положение должна занимать законодательная власть, как получившая свой мандат непосредственно от народа. Его наиболее ярко иллюстрирует английская доктрина верховенства парламента (TheSupremacyofParliament), согласно которой парламент выступает носителем высшей государственной власти и никто не может посягнуть на его суверенные права в законотворчестве .Это, впрочем, не предполагает умаления других «ветвей» власти и не означает отсутствие определенных элементов х взаимного сдерживания . Второй подход предполагает равноправие и независимость «ветвей» власти друг от друга, при наличии системы взаимных «сдержек и противовесов» .

В то же время даже в тех странах, где исторически парламент занимал центральное место в системе органов государственной власти, постоянное усложнение общественной жизни, интенсификация информационно коммуникационных потоков требовали оперативных и профессионально компетентных решений по жизненно важным для государства вопросам.

Конституция и законодательные акты / под. ред. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 13. деятельности, наличия у нее необходимых материальных, финансовых и людских ресурсов ля обеспечения той деятельности .Более того, многолетняя история развития государственности показала, что слабость исполнительной власти, чрезмерное вторжение парламента сферу деятельности высших исполнительных государственных органов может повлечь за собой правительственную нестабильность, которая свою очередь чревата политическими и конституционными кризисами.

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

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

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

Конституции РФ, «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10). При этом учредитель конституции и отечественная наука конституционного права исходят не из параллельно существующих и абсолютно независимо друг от друга развивающихся властей, а из их взаимодействия, сотрудничества даже единства, рамках оторого сохраняются и конституционно обеспечиваются различие и самодостаточность деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти .

Теоретические основы принципа разделения властей находятся в диалектической взаимосвязи другим важнейшим принципом государственного устройства - единства государственной власти. В современной юридической науке единство государственной власти предполагает, что, во-первых, в ее основе лежит единая воля народа, который является единственным источником власти, о-вторых, государственная власть единапо своему социальному характеру и одновременно единственная государственная власть в данном обществе; в-третьих, она реализует общие цели и задачи, стоящие перед государством; в-четвертых, государственная власть выполняет в разных формах и разными методами единые функции государственного аппарата . См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010. С. 126.

См. например: Барнашов А.М. Судебная власть и конституционное правосудие в системе единства, разделения и взаимодействия ветвей государственной власти // Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 18; Тихонов А.А. Роль и место принципа единства системы государственной власти в системе Единство системы государственной власти не исключает, а предполагает наличие определенной степени автономности ее элементов, что является гносеологической основой концепции разделения властей .Одновременно в одном государстве не может быть двух и более суверенных государственных властей. Государственная власть едина. Но она может структурироваться в зависимости от выполняемых функций на различные ветви ровни. По образному замечанию В.Е. Чиркина, разделение государственной власти не предполагает создания «китайской стены» между ее различными ветвями . Как отмечает А.В. Безруков, государственная власть - это целостная система, ветви которой сть элементы единого целого, действующие системно и согласованно, в то время как сама система определяет их качество, формы и методы. Система сдержек и противовесов, положенная в основу принципа разделения властей, предполагает не лько обособленность каждой ветви государственной власти, но и конструктивное функционирование, взаимодействие и взаимопроникновение ветвей государственной власти . Разделение властей не может рассматриваться как их разрыв, полная обособленность. Ветви государственной власти находятся в постоянном взаимодействии взаимопроникновении, периодически возлагая на себя определенные функции другой власти. Принцип единства государственной власти и принцип разделения властей следует воспринимать как возможность сочетания единства в многообразии.

## Сущность, формы и основные направления конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ

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

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

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

В определении конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъекты РФ должны исходить из основополагающих конституционных принципов подчинения принципам демократического, правового, республиканского, федеративного, социального и светского государства (ч. 1 ст. 1, ст. 7, ч.1 ст. 14 Конституции РФ) и развивающих их конституционных принципов единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, равноправия субъектов РФ (ч. 1 и 3 ст. 5 Конституции РФ), разделения государственной власти на самостоятельные законодательную, исполнительную судебную ласти (ст. 10 Конституции РФ), организационно-функционального обособления органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ) .

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

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

## Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти органов исполнительной власти субъектов РФ в области их формирования и внутренней рганизации

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

При формировании территориальных органов федеральной исполнительной власти большое значение приобретает роцедура назначения на должность и освобождения от должности руководителей территориальных органов, оторая осуществляется соответствующим центральным органом федеральной исполнительной власти, в том числе в ряде случаев о согласованию с высшими должностными лицами (руководителями высших органов исполнительной власти) субъектов РФ . Отсутствие же четкого правового закрепления процедуры такого согласования порождает в конституционно-правовой науке неоднозначные оценки действенности данного механизма.

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

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

Так, согласно общему правилу, закрепленному в п. 5.7 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти от 19 января 2005 г., руководители территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федеральных министерств, назначаются на должность и освобождаются от должности федеральным министром по представлению руководителя соответствующей федеральной службы или федерального агентства. Руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, назначаются на должность и освобождаются должности руководителями этих федеральных органов исполнительной власти .

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

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

Первую группу составляют территориальные органы, назначение на должность и освобождение т должности руководителей которых осуществляется непосредственно руководителем федерального органа исполнительной власти без согласования с органами государственной власти соответствующего субъекта РФ. К таким федеральным органам исполнительной власти следует отнести только органы, руководство деятельностью которых напрямую осуществляет либо Президент РФ, либо Правительство РФ. Например, согласно п. 10.4 Положения о Федеральной антимонопольной службе е руководитель назначает на должность и освобождает от должности руководителей территориальных органов .

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

Серьезной проблемой на сегодня ляется коллизионность вышеуказанных норм с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ,согласно которым законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ также вправе принимать участие согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч.1 ст. 24).

## Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти органов исполнительной власти субъектов РФ в области осуществления их компетенции

Вывод Конституционного Суда РФ о том, что принцип разделения властей обязывает субъекты РФ исходить из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной законодательной власти, вызвал неоднозначные отзывы в юридической науке. В частности, Г.А. Гаджиев отмечает, что в конституциях и уставах субъектов РФ указанный принцип должен закрепляться таким образом, чтобы конституционное право субъектов РФ было в целом согласовано с федеральным конституционным правом. Однако вместе с тем федеральное и региональное конституционное право должны иметь не максимум, а минимум однородности. Однородность же принципа разделения властей в Конституции РФ и в основных законах субъектов РФ не означает унификации схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти, выражаемой через полномочия соответствующих органов власти. В конечном итоге, единство государственной власти не следует понимать только как определенную субординацию, но и к координацию .Следует согласиться с Г .А. Гаджиевым, поскольку гармонизация сочетания единства и разделения властей, а главное - обеспечение при этом единства в многообразии - могут быть достигнуты только за счет активного использования координации и согласования, ак форм взаимодействия федеральных и региональных органов государственной (прежде всего исполнительной) власти противовес субординационным отношениям. Несмотря на то, что при разъяснении принципа разделения властей Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П определенным образом обозначил вектор развития федеративных отношений в русле централизации и унификации правового регулирования, высказанная им правовая позиция предполагала достаточно широкую автономию субъектов РФ во взаимоотношениях Федерацией. Она отражала протекавший после принятия Конституции РФ сложный процесс поиска оптимальных моделей организации и функционирования законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также их взаимодействия, как между собой, так и с федеральным центром. Причем особое место в этом процессе занимал вопрос становления самостоятельной, организационно оформленной исполнительной власти субъектов федерации .

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

РФ право освобождать (при наличии необходимых согласований) от платы за загрязнение окружающей природной среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Как отметил Конституционный Суд, Правительство РФ, наделив органы исполнительной власти субъектов РФ указанным полномочием, вышло за пределы своей компетенции, установленной Конституцией РФ и законодательством РФ в области охраны окружающей среды. Причем силу конституционно значимого принципа платности природопользования и конституционного принципа разделения властей равовое регулирование порядка освобождения от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду может быть осуществлено только федеральным законодателем либо по 1 его прямому указанию . Ключевым для усиления в Российской Федерации централистских процессов, «экспансии» федеральной власти в регионы и как следствие, все более тесного встраивания органов государственной власти субъектов РФ (прежде всего исполнительной) в единую вертикаль власти стало Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» . Раскрывая содержание принципа единства государственной власти,Суд отметил, что с учетом вытекающего из Конституции РФ требования о балансе конституционно защищаемых ценностей и общенациональных интересов Российская Федерация на каждом конкретном этапе развития своей государственности самостоятельно корректирует установленный ею государственно-правовой механизм, том числе части, касающейся обеспечения единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Такое правомочие, как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса России, обусловлено ее государственным суверенитетом, полнота которого изначально принадлежит Российской Федерации в целом, а не ее субъектам . Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ фактически поставила приоритетное положение ринцип единства системы государственной власти по отношению к принципам разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами