**Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления в Российской Федерации**

1. Становление конституционализма в России. Конституционные принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. 2. Российская модель федерализма и правовые проблемы обеспече- ния единства государственной власти. 3. Правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий. 4. Принцип местной автономии (организационной самостоятельно- сти местного самоуправления). 1. Становление конституционализма в России. Конституционные принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления Годы, прошедшие после принятия дей- ствующей Конституции Российской Фе- дерации, – это срок, достаточный для того, чтобы оценить пройденный путь, понять собственные достижения и ошибки. При всех сложностях, предшествовавших ее приня- тию, и при всей неоднозначности того этапа российской новейшей истории Конституция Рос- сийской Федерации 1993 г. объективно способствовала выходу страны из государственно-правового кризиса, создала предпосылки изменения системы управления страной и утверждения но- вой управленческой модели, приспособленной к рыночной экономике. Кроме того, Конститу- ция Российской Федерации стала первым в исто- рии нашего государства Основным законом пря- мого действия. Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 41 Таким образом, была определена новая веха в длительном и противоречивом движении России к формированию конститу- ционного государства – государства, основы которого непосред- ственно регулируются нормами актов конституционного значе- ния. Как известно, наиболее важные шаги в этом направлении впервые были сделаны только во второй половине XIX – начале XX в. Хотя в истории российской государственности, как в исто- рии других государств, были периоды, связанные и с формиро- ванием демократических (конечно, для своего времени) институ- тов власти, и с принятием значительных законодательных актов, устанавливающих определенные правовые границы для общества и государства. Об этом говорят такие государственно-правовые факты нашей истории, как «Русская Правда» и Новгородская, Псковская и Вятская республики, губное и земское самоуправ- ление эпохи Ивана Грозного и Соборное уложение 1649 г., тра- диция приглашения на княжение и избрание Михаила Романова сословно-представительным учреждением, деятельность Бояр- ской думы и Земских соборов, городское и дворянское самоуправ- ление XVIII века. В 1846 г. ограниченное городское самоуправле- ние было введено в Санкт-Петербурге, а в 1862 г. – в Москве. Однако наиболее крупные реформы, направленные на демо- кратизацию российского общества и государства, начались во вто- рой половине XIX в. В 1864 г. в России были созданы земские ор- ганы самоуправления, а в 1870 г. было издано «Городовое положе- ние», вводившее всесословное местное самоуправление в городах. Важное значение имела начавшаяся в 1864 г. судебная рефор- ма. Всего было подготовлено и принято четыре законодательных акта: Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судо- производства, Устав гражданского судопроизводства, Устав о на- казаниях, налагаемых мировыми судьями. 17 октября 1905 г. Николай II, по предложению председателя Совета министров С.Ю. Витте, опубликовал знаменитый Мани- фест об усовершенствовании государственного порядка. Манифест: • провозглашал (но не обеспечивал юридическими гаранти- ями) свободу совести, слова, собраний и союзов, неприкосновен- ность личности; • предполагал привлечение к выборам в Государственную думу широких слоев населения (предполагался более широкий 42 Лекция 2 круг избирателей по сравнению с булыгинским проектом). Вы- боры в Государственную думу были многоступенчатыми по че- тырем неравноправным куриям (землевладельческая, городская, крестьянская, рабочая). Половина населения (женщины, студен- ты, военнослужащие) не имела избирательного права; • устанавливал обязательный порядок утверждения Государ- ственной думой всех издаваемых в империи законов. Манифест 17 октября 1905 г. стал важным шагом в деле пе- рехода России от абсолютной к конституционной монархии. На основании и во исполнение Манифеста 11 декабря 1905 г. импера- торским указом были внесены изменения в Положение о выборах в Государственную думу, направленные на расширение круга из- бирателей. 20 февраля 1906 г. был издан Манифест об изменении Учреждения Государственного совета и о пересмотре Учреждения Государственной думы, в соответствии с которым существовав- ший с 1810 г. Государственный совет становился верхней палатой российского парламента, а вновь создаваемая Государственная дума – нижней палатой. 23 апреля 1906 г. Николай II утвердил Свод Основных государ- ственных законов Российской империи. По сути, это была первая российская конституция. С принятием Основных законов: Россия сделала серьезный шаг на пути к конституционной монархии. Исключено было такое определение царской власти, как «неограниченная». Однако в самих Основных законах сохра- нялся термин «самодержавие» как обозначение формы правления. Император признался особой священной и неприкосновенной, осуществлял полномочия главы государства, верховного главно- командующего, имел право вводить военное положение, жало- вать титулы, ордена и другие государственные знаки отличия. Любой законопроект, прежде чем быть подписанным импе- ратором, подлежал утверждению Государственной думой и Госу- дарственным советом. Таким образом, законодательную власть осуществляли Государственная дума, Государственный совет и император. Император обладал правом вето на принятые палата- ми парламента законопроекты. Государственная дума избиралась на 5 лет, созывалась и рас- пускалась императорским указом, монарх также определял про- должительность ежегодных сессий и сроки перерывов в работе Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 43 Думы. При Думе создавались комиссии из депутатов – распоря- дительная, бюджетная, по государственной обороне и др. Руково- дил работой Думы председатель, который имел двух заместителей (товарищей) и ежегодно переизбирался общим собранием Думы. Государственной думе было запрещено обсуждать вопросы, отне- сенные к «ведению государя» (дипломатические, военные, эконо- мические отношения с другими странами, внутренние дела двора, финансовые). Император назначал половину членов Государственного со- вета, включая председателя верхней палаты и его заместителя. Вся полнота исполнительной власти оставалась за императором и назначаемыми им министрами, возглавляемыми председателем Совета министров (Совет министров с октября 1905 г. становится постоянно действующим органом, Комитет министров в апреле 1906 г. был упразднен). Министры были ответственны не перед парламентом, а лично перед императором. Дальнейшая история конституционного развития России была связана со становлением и развитием советской государственно- сти. Уже в январе 1918 г. была принята III Всероссийским съездом советов Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая, окончательно решив вопрос о сущности власти, провоз- гласила Россию Республикой Советов. Первая советская Конституция РСФСР 1918 г. была принята V Всероссийским съездом Советов на основе Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Она, как и все последу- ющие, имела политико-правовой программный характер, вклю- чала положения, которые определяли цели и задачи государства на определенный период времени. В частности, данная Консти- туция ставила задачу «уничтожения всякой эксплуатации чело- века человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социа- листической организации общества и победы социализма во всех странах». Конституция РСФСР провозгласила и закрепила за граж- данами ряд демократических свобод, включая свободу совести, свободу слова и печати, свободу собраний, свободу объедине- ния во всякого рода союзы. Эти свободы, что вытекает из общего смысла Конституции, предоставлялись только трудящимся. Она установила, что субъектами (членами) советской федерации яв- ляются автономные областные союзы. Важнейшим принципом 44 Лекция 2 федерации по Конституции РСФСР 1918 г. провозглашалась до- бровольность. Конституция РСФСР закрепила сложившуюся систему орга- нов государственной власти и управления. Высшими органами государственной власти и управления РСФСР являлись Всерос- сийский съезд Советов, Всероссийский Центральный исполни- тельный комитет (ВЦИК), его Президиум, Совет Народных Ко- миссаров (Совнарком, СНК). ВЦИК и СНК формировались ре- шением Всероссийского съезда Советов. При этом разграничение полномочий между ними проводилось непоследовательно, т. к. марксистская правовая доктрина отвергала принцип разделения властей как буржуазный. 30 декабря 1922 года I Съезд Советов СССР принял Деклара- цию и Договор об образовании Союза Советских Социалистиче- ских Республик (СССР), избрал Центральный исполнительный комитет (ЦИК Советов) – высший орган государственной власти СССР в период между всесоюзными съездами Советов. Таким об- разом, были заложены конституционные основы СССР, которые закрепила Конституция СССР 1924 г. Высшим органом власти СССР объявлялся Съезд Советов СССР, состав которого избирал- ся от городских Советов (1 депутат от 25 тыс. избирателей) и от гу- бернских съездов Советов (1 депутат от 125 тыс. избирателей), т. е. выборы были непрямыми, а ступенчатыми (депутаты нижестоя- щих Советов выбирали своих представителей в вышестоящие). В период между съездами высшим органом власти был Централь- ный Исполнительный Комитет СССР, состоявший из Союзно- го Совета, избиравшегося съездом из представителей республик пропорционально их населению, и Совета Национальностей, со- стоявшего из представителей союзных и автономных республик (5 депутатов от каждой) и автономных областей (по 1 депутату от каждой). На основе Конституции СССР в 1925 г. была принята новая Конституция РСФСР. Конституция СССР 1936 г. (соответственно в следующем 1937 г. была принята Конституция РСФСР) юридически закрепила окон- чательный отказ Советского Союза от НЭПа. Экономической основой СССР была провозглашена социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и сред- ства производства в форме государственной и кооперативно- колхозной собственности. Наряду с социалистической системой Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 45 хозяйства допускалось мелкое частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде. Предусматри- валось также право личной собственности граждан на их трудо- вые доходы и сбережения, на жилой дом и подсобное домашнее хозяйство, на предметы личного потребления и удобства. Конституция СССР закрепила федеративное устройство. СССР был провозглашен «союзным государством, образованным на осно- ве добровольного объединения равноправных Советских Социа- листических Республик». Высшим органом государственной вла- сти вместо Всесоюзного съезда Советов стал двухпалатный Вер- ховный Совет СССР, которому принадлежало исключительное право на осуществление законодательной власти. Его депутаты стали избираться непосредственно населением. Постоянно дей- ствующим коллективным главой государства являлся Президи- ум Верховного Совета СССР. Правительство СССР (Совнарком СССР) сохранило свое название и структуру. Советы всех уровней стали называться советами депутатов трудящихся, что подчеркивало искоренение класса эксплуатато- ров в Советском Союзе. По этой же причине право участвовать в выборах получили все граждане СССР, кроме умалишенных и лиц, лишенных этого права на основании соответствующего су- дебного решения. Конституция СССР 1977 г., на основе которой были приняты новые Конституции союзных советских социалистических респу- блик, в том числе Конституция РСФСР 1978 г., действовавшая с многочисленными изменениями и дополнениями вплоть до кон- ца 1993 г., констатировала построение «развитого социалистиче- ского общества» и создание «общенародного государства». В каче- стве цели развития в ней указывалось построение «бесклассового коммунистического общества», базирующегося на общественном самоуправлении. Основой экономической системы признавалась социалистическая собственность на средства производства, осно- вой политической системы – Советы народных депутатов. В условиях начавшейся с середины 1980-х гг. «перестройки» и экономических реформ, провозглашенного курса на «обнов- ление Союза» началась работа по подготовке новой Конститу- ции не только Союзного государства, но и отдельных республик. В России это было связано также с формированием новых инсти- тутов государственности, происходившим первоначально в рамках 46 Лекция 2 СССР. В 1990 г. состоялись выборы народных депутатов РСФСР, которые на своем съезде приняли ряд принципиальных решений. 12 июня 1990 г. Первым Съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР, ознаменовавшая начало конституционной реформы в России и резко ускорившая процесс суверенизации субъектов СССР. Она содержала и другие важные положения, в том числе впервые в РСФСР признавалось равноправие политических партий и обще- ственных организаций, провозглашался принцип разделения вла- стей, объявлялось верховенство Конституции и законов РСФСР на всей ее территории, признавалась необходимость существен- ного расширения прав автономных республик, автономных об- ластей и округов, краев и областей РСФСР, а также необходи- мость заключения нового Союзного договора. Одновременно с этим съезд проголосовал за решение об изменении Конституции РСФСР и учреждении поста Президента России. 12 июня 1991 г. состоялись всенародные выборы первого Президента РСФСР Б.Н. Ельцина. 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина РСФСР, утвер- дившая новые основы правового статуса личности, соответствую- щие нормам современных международных документов по правам человека. На ее основе были внесены коренные изменения в раз- дел Конституции РФ «Государство и личность». 12 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял поста- новление «О денонсации Договора об образовании СССР». Одним из шагов по пути закрепления государственной независимости России стало также принятие в конце 1991 года Закона РСФСР «О гражданстве РСФСР» (введен в действие 6 февраля 1992 г.). Впервые в отечественной истории допускалось существование для российских граждан двойного гражданства. 25 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР утвердил новое официальное название Российского государства – Российская Федерация (Россия). 12 декабря 1993 г. в порядке всенародного голосования (рефе- рендума) состоялось принятие новой Конституции Российской Федерации. В науке понятием «конституция» (от лат. constitutio – установление, устройство) обозначают писаный акт, совокуп- ность актов или конституционных обычаев, которые провозгла- шают и гарантируют права и свободы человека и гражданина, Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 47 определяют основы конституционного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации централь- ных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотно- шения, государственную символику и столицу. Такой акт пред- ставляет собой закон или группу консолидированных законов, обладающих высшей юридической силой. Наиболее адекватной правовой формой для закрепления ценностей, институтов и норм конституционного строя государства считается конституция. Конституция Российской Федерации – закон государства, ко- торый имеет высшую юридическую силу, прямое действие и при- меняется на всей территории государства. Она состоит из преам- булы, двух разделов, 9 глав, 137 статей и 9 параграфов переходных и заключительных положений. Как правило, под Конституцией Российской Федерации исследователи понимают: • основной закон, обладающий особыми гарантиями ста- бильности, любая попытка пересмотра или новации в нарушение или в обход установленного порядка которого рассматривается как узурпация власти, предусматривающая правовые последствия; • закон, который учреждает государство, систему его органов и порядок их формирования, их компетенцию, определяет харак- тер взаимоотношений органов государственной власти с местным самоуправлением: • закон, формирующий и обеспечивающий политическое единство народа: народ является единой в политическом отноше- нии государственно-правовой и международно-правовой лично- стью, но с признанием идеологического и политического много- образия и закрепления федеративной природы государства; • способ формализации государственного строя России пу- тем закрепления его фундаментальных основ – основные ценно- сти государства и общества и порядок их государственной защиты; • закон, устанавливающий пределы государственной власти посредством закрепления прав человека и гражданина, а также пределы индивидуальной автономии личности, характер взаимо- отношений личности и государства и меру их взаимной лояльно- сти и ответственности; • способ закрепления и выражения высших правовых норм, которым не могут противоречить любые другие правовые акты, действующие в государстве;48 Лекция 2 • юридическую форму фиксации познанных обществом объ- ективных закономерностей социально-исторического развития. Конституция Российской Федерации 1993 года имеет ряд важ- ных особенностей, которые отличают ее от советских конституций. Конституция РФ была принята в порядке всенародного референ- дума, самим народом. Она имеет всеохватывающий характер, ибо регулирует все сферы жизнедеятельности общества и государства, устанавливая наиболее фундаментальные принципы не только конституционного, но и административного, муниципального, финансового, бюджетного, налогового, гражданского, семейно- го, уголовного и других отраслей права, нормы материального и процессуального права. В силу этого она имеет верховенство по отношению ко всему действующему национальному законода- тельству. Вместе с тем она утверждает приоритет общепризнан- ных принципов и норм международного права. Конституция РФ является не только важнейшим правовым ак- том, но и политическим документом. В ней закреплены важней- шие политические задачи, связанные с формированием правово- го государства и становлением гражданского общества, утвержде- нием принципов идеологического и политического плюрализма, формированием дружественных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и народами. Среди многих других качеств данного конституционного акта следует отметить, что он имеет прямое действие, не только про- возглашает, но и гарантирует реализацию конституционных по- ложений, обладает признаком стабильности. Причем последняя характеристика, предусматривая динамизм в сочетании с опре- деленной стабильностью отношений в обществе и государстве, правового статуса личности, системы государственной власти и местного самоуправления, во многом обусловлена собственной стабильностью данного акта. Конституция Российской Федерации, по мнению большин- ства исследователей, является супержесткой (сверхжесткой), до- пуская пересмотр данного документа и внесение в него консти- туционных поправок, чтобы обеспечить потребности общества и государства в развитии, но регламентируя довольно сложный по- рядок для этого. Конституция Российской Федерации 1993 г. стала не только ре- зультатом конституционного развития нашего государства в тече-Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 49 ние многих десятилетий, но и воплощением политико-правового опыта российского народа и мирового сообщества в целом. Все это позволило данный фундаментальный политико-юридический документ начать преамбулой, провозгласившей, что многонацио- нальный народ Российской Федерации принял Конституцию, «соединенный общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исто- рически сложившееся государственное единство, исходя из об- щепризнанных принципов равноправия и самоопределения на- родов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверен- ную государственность России и утверждая незыблемость ее де- мократической основы, стремясь обеспечить благополучие и про- цветание России, исходя из ответственности за свою Родину пе- ред нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества». Конкретизируя провозглашенные в преамбуле ценности, Кон- ституция Российской Федерации определила такие принципы ор- ганизации системы органов государственной власти и местного самоуправления, как: • демократия; • республиканская форма государственного правления; • принцип разделения власти; • принцип местной автономии. Перечень данных принципов можно продолжить. Они раз- граничиваются не только по содержанию, но и в зависимости от того, насколько полно реализованы в правовой практике со- временной России. Хотя большинство данных принципов имеют вполне определенную трактовку в научной литературе, они оста- ются предметом широких дискуссий среди специалистов. Во мно- гом это объясняется тем, что не всегда реализация одних из этих принципов в российской действительности соответствует устояв- шимся представлениям, а других – приносит ожидаемый эффект. Подчас в отношении некоторых из них сохраняются весьма раз- личающиеся трактовки. Как правило, это связано прежде всего с правоприменительной практикой. Остановимся более подробно на рассмотрении наиболее слож- ных для системы государственного и муниципального управления принципах, обусловленных федеративным устройством государства.50 Лекция 2 2. Российская модель федерализма и правовые проблемы обеспечения единства государственной власти Задача управления страной, расположенной на двух конти- нентах и населенной многочисленными этносами, всегда была непростой для правителей России. Успешность ее разрешения за- висела и продолжает зависеть от способности центральной власти найти оптимальную формулу, какие государственные функции следует оставить за собой, а какие более эффективно будут осу- ществлены региональными властями. Центральная власть в Рос- сии находила различные модели разрешения этой задачи. Одной из них стало федеративное устройство государства. Формирование на части территории бывшей Российской им- перии федеративного государства было впервые продекларирова- но Конституцией РСФСР 1918 г. На основе данного конституци- онного акта на территории государства началось образование со- ставных частей – субъектов Федерации с учетом двух требований (причем именно в этой последовательности): 1) удобство администрирования; 2) учет этнического фактора. Ни один субъект Федерации не вошел в состав РСФСР на основе договора, за исключением Тывы, вошедшей в 1944 г. в Союз ССР на правах АО в составе РСФСР. Россия в качестве федеративного государства изначально формировалась как кон- ституционная федерация. В тысячелетней истории российской государственности нельзя найти некий нормативный акт, доку- мент, которым бы создавалось Российское государство. Россия – исторически сформировавшееся государство, разделение кото- рой на административные составляющие происходило на основе конституционных актов. Принятию Конституции России 1993 г., закрепившей феде- ративную форму ее государственного устройства, предшествова- ло подписание 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Однако данное название не соответствовало его содержанию. Речь в нем не шла об образовании федеративного государства. Это было со- глашение между федеральными органами государственной власти России, с одной стороны, и органами власти субъектов Федера- ции, с другой, о разграничении предметов ведения и полномо- чий. Форма Федеративного договора была использована исклю-Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 51 чительно в политических целях для стабилизации взаимоотно- шений центральной и региональных элит. Однако сопряжение двух тенденций – конституционное стремление восстановить право- вое единство страны, с одной стороны, и предусмотренное Феде- ративным договором разграничение полномочий между Федера- цией и ее субъектами по конкретным предметам ведения, с дру- гой, – привели только к усилению конфликта между федеральной правовой системой и правовыми системами целого ряда субъек- тов Федерации. Изначально процесс разработки и обсуждения Федератив- ного договора проходил наряду с процессом выработки нового Союзного договора. Необходимость заключения федеративного договора была законодательно закреплена Постановлением Пре- зидиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «О конкур- се на лучший вариант проекта Федеративного договора РСФСР». Но постепенно работа над проектом Федеративного договора была свернута. С прекращением в августе-декабре 1991 г. существования Со- ветского Союза вопрос о взаимоотношениях республик в составе России с федеральной властью потребовал активизации работы по подготовке соглашения о разграничении полномочий. В ре- спубликах начали проявляться сепаратистские тенденции, про- цесс передела собственности и власти принял характер, опасный для российской государственности. Рабочая группа предложила в этих условиях подписать Соглашение по разграничению пред- метов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик в составе Российской Федерации. Однако руководители большинства ре- спублик отвергли такой подход и выступили за подписание Фе- деративного договора. Требования, раздававшиеся из столиц ре- спублик – субъектов Федерации, сводились к минимизации роли федеральных органов власти и увеличению прав региональных правящих элит. 31 марта 1992 г. был подписан (а не «заключен») Федеративный договор, который на том этапе развития позволил избежать нарастания противостояния, сгладить противоречия, закрепить сложившееся соотношение сил. Закрепленный Федеративным договором отказ республик от определения себя в качестве автономий и признание их суверен- ными республиками в составе России нашли свое конституци-52 Лекция 2 онное выражение в Законе Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»1 . Это была кардинальная смена представлений по сравнению с ранее действовавшим текстом Конституции РСФСР 1978 г. Территория республики не могла быть изменена без ее со- гласия. Однако о суверенитете республик ранее никогда не упо- миналось. Позднее В.В. Путин так оценил политику российских властей в эти годы: «В начале 90-х центр многое отдал на откуп ре- гионам. Это была сознательная, хотя отчасти и вынужденная по- литика. Но она помогла руководству России добиться тогда глав- ного и, думаю, была обоснована, она помогла удержать Федера- цию в ее границах... Однако уже скоро власти некоторых субъектов Федерации начали испытывать прочность центральной власти»2 . Позднее эта оценка получила развитие в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г.: «В России федеративные отношения недостроены и недоразвиты. Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Мы все время говорим о федерации и ее укреплении, годами об этом же говорим. Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства... у нас создано децентрализованное государство»3 . Понимание противоречивости сложившегося в 1990-е гг. фе- дерализма требовало принятия мер на высшем уровне. Прямое поручение российским юристам разработать правовые механиз- мы, которые позволят упорядочить федеративные отношения, создать сбалансированную систему взаимных прав и ответствен- ности Федерации и каждой ее составной части, содержалось уже в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ в 1998 г. Эта система баланса прав и ответственно- сти Федерации и ее субъектов предполагала: 1 Российская газета. 1992. 1 мая. 2 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Рос- сийской Федерации «Государство Россия. Путь к эффективному государству (О по- ложении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики госу- дарства)». М., 2000. С. 25, 26. 3 Там же. С. 26.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 53 • обеспечение полного и безусловного осуществления функ- ций, отнесенных к исключительному ведению Российской Феде- рации, только федеральными органами государственной власти; • перенос акцента в сфере совместных предметов ведения на регулирующую, координирующую и контролирующую роль федерального центра; • законодательную конкретизацию конституционного по- нятия единства системы исполнительной власти в Российской Федерации; • политику дифференцированного делегирования исполнительно-распорядительных функций в сфере совместных предме- тов ведения органам власти субъектов Федерации под их полную ответственность1 . Это поручение не было выполнено в период президентства Б.Н. Ельцина. Начиная с 2000 г. в Российской Федерации начал- ся процесс формирования системы правовых и управленческих регуляторов поддержания единства властной вертикали в стране. Нельзя не признать достижений в этой области, полученных за столь короткий исторический срок. Системный подход к про- блеме реформирования федеративного устройства выразился в том, что Президент Российской Федерации весной-летом 2000 г. инициировал единый пакет законопроектов и указов, регулирую- щих ключевые проблемы федерализма. 9 мая 2000 г. Президентом Российской Федерации были внесены в Государственную Думу три законопроекта, среди которых был и законопроект «О внесе- нии изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Рос- сийской Федерации». Уже 29 июля 2000 г. Закон был подписан Президентом Российской Федерации, хотя для этого пришлось преодолевать вето Совета Федерации. Можно спорить о недостатках и достоинствах содержатель- ной и технико-юридической сторон президентских инициатив, но их фундаментальный, определяющий характер для укрепления конституционных основ российской государственности в доказа- тельстве не нуждается. Подводя определенные итоги этой работы 1 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Рос- сийской Федерации «Общими силами – к подъему России» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации). М., 1998. С. 47, 48.54 Лекция 2 в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г., Президент Российской Федерации отметил, что период «расползания» государственности позади, дезинтеграция государства остановлена. Однако это было только создание необходимой основы для оптимизации федеративных отношений, ибо в 2000-е годы государство вступало с планами новых реформ, а «обязательное условие успеха стратегических преобразований – наведение порядка в отношениях между феде- ральными и региональными органами власти»1 . Будущее России как государства, ее способность к экономи- ческому, социальному и культурному развитию зависели от того, насколько эффективно будут разрешены задачи существенного реформирования структуры управления федеративным государ- ством. В то же время было очевидно, и это неоднократно под- черкивалось высшим руководством страны, что такое реформи- рование должно осуществляться в строгих рамках конституцион- ного пространства. Какие наиболее фундаментальные положения Конституции Российской Федерации должны были обозначить границы реформирования федеративных отношений? Основными конституционными формулами построения Рос- сийской федеративной государственности являются положения, содержащиеся в ч. 1. ст. 1: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с респу- бликанской формой правления», а также в ч. 1 ст. 4 «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию». Эти положения Конституции Российской Федерации определяют правовые предпосылки, с одной стороны, разграничения полно- мочий между уровнями публичной власти, с другой – однозначно подтверждают территориальное единство России, распростра- нение единой государственной власти на всю ее территорию без изъятий, вне зависимости от позиции региональных властей. Фе- деративное устройство Российской Федерации основано на ее го- сударственной целостности...» (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). Российская Федерация в отличие от конфедерации как международно-правового по своему характеру союза государств – единое союзное государство, в составе которого имеются опре- деленные национально-государственные и административно- 1 «Не будет ни революций, ни контрреволюций». Послание Президента Россий- ской Федерации Федеральному Собранию. М., 2001.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 55 территориальные образования, обладающие властью и полномочи- ями в отношении тех вопросов, которые не входят в компетенцию федеральных органов власти. Субъекты Российской Федерации «находятся» в составе России (ч. 1 ст. 65 Конституции РФ), а ни в коей мере не образуют и не объединяются в федерацию. Среди функций Российского государства особое значение имеет обеспечение целостности и неприкосновенности территории Рос- сийской Федерации. Федеративное устройство Российского госу- дарства – не самодостаточная ценность, а средство прогрессив- ного развития страны, осуществления эффективного управления государством. С учетом этого федеральные органы государствен- ной власти заинтересованы не в победе одной из постоянно дей- ствующих в любом федеративном государстве тенденций – уни- таризма и федерализма, – а в нахождении некоего баланса сил, при котором в наибольшей степени будут соблюдаться наиболее фундаментальные принципы федеративного устройства России: 1) государственная целостность; 2) единство системы государственной власти; 3) разграничение предметов ведения и полномочий между фе- деральными органами государственной власти и органами госу- дарственной власти субъектов Федерации; 4) равноправие и самоопределение народов. При таком подходе существенно меняется представление о фе- дерализме, который из исключительного средства решения на- ционального вопроса становится механизмом демократизации системы управления государством в целом, а также отдельными регионами. Осознание данного положения представляет не только проблему для практиков, прежде всего политической элиты зна- чительной части субъектов Российской Федерации, но и для тео- ретиков. Длительное время квинтэссенцией всех исследований о федерализме была идея национального вопроса. Провозглаше- ние РСФСР, а позднее и создание СССР связывалось прежде все- го с необходимостью самоопределения народов, преодолением национального неравенства и формирования их как равноправ- ных наций. Перенос акцента с национального вопроса на механизмы де- мократизации системы организации публичной власти в то же время не означает отказа от общепризнанных принципов равно- правия и самоопределения народов, провозглашенных в преамбу-56 Лекция 2 ле Конституции Российской Федерации. Однако реализация дан- ных принципов оказывается обусловлена в значительной степени оптимизацией системы управления. Признание же данного поло- жения приводит к существенному пересмотру в целом сущности и содержания государственной политики в отношении отдельных своих территориальных образований – субъектов Российской Фе- дерации. Часто такая политика обозначается как региональная. Более того, именно понятие «региональная политика» получило распространение в науке управления и в экономической науке, изучающей модели экономического развития отдельных террито- рий государства. Как представляется, в современных условиях при рассмотре- нии конституционно-правовых основ государственного и муни- ципального управления, в том числе в федеративном государстве, также целесообразно использовать понятия региона и регио- нальной политики. Для этого имеются не только теоретические, правовые, экономические и социокультурные основы, но и по- литическая необходимость. Как известно, Российская Федера- ция представляет собой уникальное явление в государственно- правовой практике: это единственная страна в мире, в которой на федеральный уровень власти непосредственно выходят более 80 субъектов. Отсутствие промежуточных звеньев затрудняет го- сударственное управление страной. Взаимодействие значитель- ного количества властных органов, как на уровне Федерации, так и на уровне отдельных субъектов затрудняет осуществление ими собственных полномочий и снижает возможности федераль- ных органов государственной власти осуществлять эффективный контроль над процессами в регионах. В качестве теоретических основ для разработки и реализации российской модели федерализма сквозь призму региональной по- литики могут использоваться наработки не только конституцион- ного права России и отечественной регионологии, но и, напри- мер, германской теории права, которая выделяет два вида ре- гионов: гомогенные и функциональные. Гомогенные регионы – это пространства, которые характеризуются наличием одного определенного критерия, например, доминированием хвойных лесов, определенной этнической группы или ислама. Функцио- нальные регионы определяются соотношениями между центром и местностями. Сюда относятся прежде всего городские районы, Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 57 рыночные регионы, не в последнюю очередь также сферы влия- ния какого-то политического центра. Важно, что с таким поня- тием региона не связана его величина. Понятие региональной политики в ФРГ соответственно относится к пространственной или региональной экономической политике, которая «охватывает сферу экономики в политике порядка на данном пространстве» (Raumordnungspolitik)1 . В России понятие «регион» длительное время оставалось вне юридической терминологии. Правовые основы для использования понятий регион и региональная политика были созданы Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803, утвердившим Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Регион в нем был определен как часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. К основ- ным целям региональной политики в Российской Федерации были отнесены следующие: • обеспечение экономических, социальных, правовых и ор- ганизационных основ федерализма в Российской Федерации и создание единого экономического пространства; • обеспечение единых минимальных социальных стандар- тов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федера- ции, независимо от экономических возможностей регионов; • выравнивание условий социально-экономического разви- тия регионов; • приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение; • становление и обеспечение гарантий местного самоуправ- ления2 . Экономические и социокультурные основы региональной поли- тики были в значительной степени разработаны благодаря ста- новлению такой науки, которая получила название регионологии. Как отмечает А.Г. Гранберг, в трудах основоположников регио- нальной экономики регион выступал только как сосредоточение природных ресурсов и населения, производства и потребления то- 1 Коч Л. Пространственное планирование. К развитию Калининградской области / пер. с нем. Калининград: Издат.-полиграф. объединение, 1994. С. 22, 24. 2 Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 46.58 Лекция 2 варов, сферы обслуживания. Регион не рассматривался как субъ- ект экономических отношений, носитель особых экономических интересов. В современных же теориях регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система. Наибольшее распространение получили четыре концепции региона: регион- квазигосударство, регион-квазикорпорация, регион-рынок (ры- ночный ареал), регион-социум1 . Таким образом, регион предстает как выделенная по какому-либо признаку (административному, экономико-географическому, воспроизводственному) террито- риальная подсистема государства, имеющая собственные цели развития и призванная обеспечить их достижение путем инте- грации внутрирегиональных ресурсов и межрегиональных взаи- модействий. Однако если подходить к понятию региона с данных научных позиций, то становится очевидно, что региональное деление Рос- сии не совпадает с ее административно-территориальным делени- ем. Такое несовпадение является объективным, представляя собой результат и одну из особенностей становления российской го- сударственности. Попытки разрешить противоречие между эко- номическим районированием страны и ее административно- территориальным устройством предпринимались неоднократно. Так, в соответствии с постановлениями ЦК КПСС и Совета Ми- нистров СССР от 12 апреля 1961 г. и от 19 сентября 1963 г. на терри- тории Советского Союза выделялись 18 экономических районов, в том числе 10 из них на территории РСФСР (Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, По- волжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный). В 1982 г. из Северо- Западного района был отпочкован Северный экономический рай- он. Подобная экономическая география страны была призвана структурировать управление экономикой страны. Используется она и сегодня при осуществлении экономического планирова- ния, в частности, при разработке федерального бюджета Россий- ской Федерации. Предлагаемые модели требовали пересмотра сложившейся еще в Советском Союзе системы экономического районирова- ния. В частности, Институт экономики и организации промыш- 1 См.: Гранберг А.С. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2001. С. 81.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 59 ленного производства Сибирского отделения РАН предлагал образовать в пределах Сибири четыре крупных экономических района – Северо-Запад Сибири, Юго-Запад Сибири, Ангаро- Енисейский, Забайкальский. Современная регионология продол- жает поиск оптимального разрешения очевидного противоре- чия административно-территориального деления страны. С одной стороны, объективные причины, такие как географическая про- тяженность страны, весьма широкий диапазон экономических, политических и иных отличий между различными частями стра- ны, приводят к необходимости федеративного устройства и зна- чительной степени самостоятельности субъектов РФ. С другой стороны, существующее разделение страны на более чем 80 субъ- ектов представляется излишне дробным, а потребности эконо- мического развития обусловливают необходимость укрупнения субъектов Федерации и формирования более крупных региональ- ных единиц. Нельзя не отметить, что осознание необходимости новой ре- гиональной политики осуществлялось не только на уровне тео- ретических исследований и принятия федеральных программных документов. Начиная с 1994 г. в России сформировалась система межрегиональных ассоциаций, в которые входили соседствующие субъекты Федерации1 . Были сформированы 7 ассоциаций: Ассоци- ация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада, Ассоциация областей и городов Центрального района России, Ас- социация «Черноземье», Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавка- за, Ассоциация «Большая Волга», Ассоциация «Большой Урал», Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение», Дальне- восточная ассоциация. Такие межрегиональные ассоциации как своеобразные проторегионы играли роль объединений субъектов Федерации по горизонтали, способствуя укреплению прежде все- го экономического взаимодействия. Однако эффективная региональная политика требовала и опре- деленных политических шагов. Такой реформой стало встраи- вание в структуру административно-территориального деления Российской Федерации крупных территориальных образований – федеральных округов. Их создание помимо политических и эко- 1 Подробнее см.: Межрегиональные ассоциации – проторегионы «нового федера- лизма» в России // Власть. 1999. № 6. С. 37–49.60 Лекция 2 номических аспектов имело и целый ряд конституционных, правовых аспектов. В системе федеральных округов речь идет не только о горизонтальном – экономическом, но и о вертикальном структурировании: округа выступают в качестве государственно- правовых регионов Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «Об утверждении Положения о полномочном представителе Президента Россий- ской Федерации в федеральном округе»1 был также направлен на восстановление вертикали исполнительной власти. В соответствии с названным Указом Президента РФ было об- разовано 7 федеральных округов. Это: Центральный (центр – Мо- сква), Северо-Западный (Санкт-Петербург), Северо-Кавказский (Ростов-на-Дону) (в июне 2000 г. переименованный в Южный фе- деральный округ), Приволжский (Нижний Новгород), Уральский (Екатеринбург), Сибирский (Новосибирск), Дальневосточный (Хабаровск). Указом Президента РФ Д.А. Медведева от 19 января 2010 г. был выделен из Южного и сформирован в качестве само- стоятельного (восьмого) федерального округа Северо-Кавказский федеральный округ. Образование федеральных округов и форми- рование в них территориальных органов власти основывается на полномочиях, предоставленных федеральным органам исполни- тельной власти ч. 1 ст. 78 Конституции РФ. К полномочиям полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах прежде всего были отнесены стратегические функции: в политическом плане – собирающие и контрольно- надзорные, в организационном – координация и правовое при- нуждение. Необходимо напомнить, что попытка преобразовать институт полномочных представителей Президента РФ в пол- номочных представителей Президента РФ в регионах РФ была предпринята еще Указом Президента РФ от 9 июля 1997 г. В соот- ветствии с ним полномочный представитель Президента РФ в ре- гионах РФ стал представлять «интересы Президента Российской Федерации на части территории Российской Федерации, вклю- чающей в себя один или несколько субъектов Российской Феде- рации». 1 О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федераль- ном округе. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 с изм. от 21 июня 2000 г., 9 февраля 2000 г., 30 января 2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 61 Созданные федеральные округа, не являясь элементами кон- ституционно закрепленного административно-территориального деления страны, стали тем не менее новой значимой реалией госу- дарственного управления, в рамках которой решаются – в настоя- щее время прежде всего через механизмы президентской ветви власти – стратегические задачи развития страны. В организаци- онном плане «собирающим» функциям соответствует координа- ция стратегических усилий других органов власти, контрольно- надзорным – возможность прибегнуть к правовым формам при- нуждения, что подкреплено особыми полномочиями Президента по применению мер федерального вмешательства и прямой под- чиненностью ему силовых министерств и спецслужб. Подобные меры необходимы для обеспечения конституционных прав граж- дан, а также для преодоления функциональных разрывов в госу- дарственном управлении – в частности, разрывов в деятельности власти по поддержанию инфраструктурных «общих функций» (прежде всего жизнеобеспечивающих), разрывов в едином пра- вовом пространстве России и т. д. Установление взаимодействия органов государственной вла- сти с федеральными органами государственной власти с ис- пользованием координирующей роли органов управления феде- ральных округов, с одной стороны, и упорядочение управления субъектами РФ, сведение административных воздействий и ком- муникаций к единой системе – с другой, именно эти две задачи и осуществились в создании федеральных округов. Более того, будучи образованными в границах, не совпадающих с границами субъектов РФ, такие округа «стягивают» государство, способству- ют укреплению его территориального единства. В целом можно констатировать, что: • полномочные представители Президента Российской Фе- дерации в федеральных округах наделены широкими правами по управлению территориями, эти права отражены в документах, принятых Президентом Российской Федерации и парламентом; • основная проблема реализации полномочий полпредов за- ключается в неустановившейся системе правовых и практических отношений с руководителями субъектов Федерации; на разреше- ние противоречий в этой сфере были направлены законы 2000 г.; • работа по приведению регионального законодательства и местной нормативной правовой базы в соответствие с Конститу-62 Лекция 2 цией Российской Федерации и федеральным законодательством могла быть столь эффективно выполнена только благодаря соз- данному институту полномочных представителей; • «под федеральные округа» «выстроены» территориальные органы власти Российской Федерации, это дает реальный шанс на проведение целостной политики в отношении регионов; • полномочные представители Президента Российской Фе- дерации стали новым «центром власти» в регионах в глазах граж- дан, так как стали оказывать альтернативную помощь населению в решении жизненно важных проблем; • тем не менее положение полномочных представителей Президента в федеральных округах нельзя назвать окончательно упрочившимся, оно станет таковым по мере усиления межрегио- нальных интеграционных процессов. Формирование института полномочных представителей Пре- зидента Российской Федерации в федеральных округах вызвало изменение структуры и методов управления федеральных органов исполнительной власти. Тем самым произошла своего рода син- хронизация деятельности отдельных элементов системы госу- дарственного управления. Сам же институт полномочных пред- ставителей Президента Российской Федерации в федеральных округах создал предпосылки для эффективной межведомствен- ной координации усилий, для решения неотложных задач, кото- рые должны решаться не на микроуровне отдельного региона и не на макроуровне всей страны, а в пределах территориальных со- обществ, какими и стали федеральные округа. Создание федеральных округов дало новый импульс развитию межрегионального сотрудничества. Пока экономическое равен- ство групп субъектов Российской Федерации, входящих в тот или иной федеральный округ, не достигнуто. А от неравенства фак- тического, как известно, один шаг до неравенства юридическо- го. Конечно, формирование округов не приведет автоматически к симметричности федеративных отношений в России, и нерав- ноправие нынешних субъектов Российской Федерации может трансформироваться в неравноправие федеральных округов1 . Концентрация в рамках округов не только местных, но и фе- деральных экономических ресурсов теоретически может открыть 1 См.: Некрасов С.И. Федеральные округа – новое звено в вертикали Российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 18–24.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 63 перспективу к постепенному превращению округов в самодоста- точные территориальные образования, что способно обусловить рост сепаратистских тенденций. Сильным областям и республикам нужно разрешить сразу направлять часть этих средств в конкрет- ные экономические проекты на соседних территориях. Регионы- доноры, став «моторами» экономического развития, благодаря продуманной политике в рамках федерального округа должны стать своеобразными полигонами для отработки новых эконо- мических моделей для всей страны. В целом в региональной политике, в реформах государствен- ного управления все большее звучание получают понятия эффек- тивности, экономической целесообразности. Такой ее направ- ленности не только не противоречит, а наоборот, более всего от- вечает демократическая сущность российского федерализма. Ибо наиболее эффективными механизмами региональной политики становятся бюджетный федерализм и оптимизация функций ор- ганов публичной власти, программно-целевые методы управле- ния и развитие договорных форм – все то, что тесно связано и с принципами федерализма. Доминирование экономических мотивов в современных усло- виях обусловлено остротой проблемы диспропорций экономиче- ского развития регионов. На 10 субъектов Российской Федерации приходится 46 % суммарного ВРП, в то же время на долю 19 от- стающих – всего 4 %. В докладе Программы развития ООН (ПРО- ОН) о развитии человеческого потенциала в России в 2006–2007 гг. к числу развитых субъектов, помимо Москвы, относят Санкт- Петербург, Тюменскую область с автономными округами, а так- же Татарстан. Ускорить развитие в многочисленных «срединных» регионах, где сосредоточено две трети населения страны, воз- можно за счет стимулов для активизации собственных ресурсов регионов, в том числе человеческого потенциала, считают авторы доклада. Несмотря на предпринимаемые усилия, политика выравнива- ния уровня экономического развития не дала ощутимых резуль- татов. Рассматривая новые механизмы преодоления имеющих- ся диспропорций, аналитики прибегают к примеру зарубежных стран1 . Например, в 2001 г. руководители четырех наиболее разви- 1 См.: Сергей Шахрай: «Что делать с богатыми регионами?» // Аргументы и фак- ты. 2001. 11 июля. C. 6.64 Лекция 2 тых и самостоятельных европейских регионов: Ломбардия (Ита- лия), Баден-Бюртемберг (Германия), Рона-Альпы (Франция) и Каталония (Испания) – выступили с инициативой под названи- ем «Четыре мотора для Европы». Смысл инициативы в том, что каждый из богатых регионов обязался взять «на буксир» бедный, но потенциально перспективный регион своей страны. Впослед- ствии, исходя из интересов развития Евросоюза, помощь будет распространена и на наиболее динамичные, но нуждающиеся в поддержке области стран Центральной и Восточной Европы. В России с учетом этого опыта, например, относительно стабиль- ные регионы Урала и Западной Сибири – Свердловская, Челя- бинская и Тюменская области могли бы поддержать, в частности, Курганскую область, а регионы-доноры Сибири и Дальнего Вос- тока – своих проблемных соседей: Читинскую и Амурскую обла- сти, Республику Бурятия. Определенные шаги в этом плане были предусмотрены Кон- цепцией стратегии социально-экономического развития регио- нов Российской Федерации1 . Ключевое место в последней зани- мает идея проведения политики поляризованного развития, кото- рая должна прийти на смену политики всеобщего выравнивания уровня социально-экономического развития регионов России2 . Согласно Концепции, предполагалось запустить поляризован- ный механизм регионального развития и сконцентрировать су- щественные государственные инвестиции в нескольких регионах- локомотивах по следующим городам: Москва, Санкт-Петербург, Владивосток, Красноярск, Новосибирск, Челябинск, Ростов-на- Дону, Нижний Новгород, Самара, Южно-Сахалинск, Мурманск, Иркутск и Оренбург. Направления капитальных вложений долж- ны были пойти на развитие связанности регионов-локомотивов с глобальной экономикой и друг с другом, с выделением феде- ральных средств на конкурсной основе. Бурно развивающиеся опорные регионы должны, по мысли разработчиков Концепции, подтянуть своих «отсталых соседей». Ожидалось, что экономи- 1 Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Россий- ской Федерации / Министерство регионального развития Российской Федерации. Одобрена 30 июня 2005 г. на заседании Правительства Российской Федерации. 2 Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 г.)» от 3 декабря 2004. № 737.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 65 чески отсталые регионы окажутся втянутыми в орбиту влияния регионов-локомотивов, а их ресурсный потенциал станет востре- бованным в результате реализации на опорных территориях мас- штабных инновационно-инвестиционных проектов. Актуальной остается задача географической реструктуризации производительных сил, способствующей преодолению региональ- ной экономической замкнутости. В этом контексте основными предпосылками усиления экономической интеграции Россий- ской Федерации могут быть признаны: • пространственное рассредоточение элементов произво- дительных сил на обширной территории России; • целесообразность перевода многих функций государствен- ного управления и регулирования с федерального на макрорегио- нальный (межрегиональный) уровень. Это особенно важно при реализации крупных программ и проектов народнохозяйственно- го значения, радиус действия которых выходит за пределы отдель- ных республик, краев и областей; • возникновение новых задач, связанных с функциониро- ванием межрегионального рыночного и информационного про- странства, что требует объединения усилий конкретных субъек- тов Федерации в формировании общих элементов рыночной и информационной инфраструктуры, в регулировании формирова- ния рынков труда, капитала и проч.; • необходимость проведения согласованной межрегиональ- ной структурной, инвестиционной, социальной, внешнеэкономической, финансово-кредитной, экологической и научно-технической политики, учитывающей особенности развития макроре- гионов, что требует объединения ресурсов, технологий, информа- ции территорий со схожими условиями1 . Анализируя экономическую составляющую российской мо- дели федерализма, современной региональной политики, следу- ет признать, что весьма логичным и показательным стало еще одно существенное изменение 184-ФЗ. Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ он был дополнен главой IV.2 «Эко- номическая основа деятельности органов государственной власти 1 Подробнее см.: Селиверстов В.Е. Межрегиональная интеграция субъектов Рос- сийской Федерации: перспективы развития и механизмы осуществления // Вторая международная конференция по федерализму (16–17 декабря 1997 г., Москва). М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 204–208.66 Лекция 2 субъекта Российской Федерации». Федеративные отношения долж- ны и могут базироваться на прозрачных, четко установленных экономических основах, составной частью которых является реализация бюджетного федерализма. Необходимую правовую основу для этого наряду с Конституцией РФ, гражданским, бюд- жетным, налоговым законодательством составили и статьи 26.10- 26.22 184-ФЗ, которыми были определены экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта РФ, поря- док управления и распоряжения имуществом субъекта РФ, бюд- жет субъекта РФ, механизм выравнивания бюджетной обеспечен- ности субъекта РФ, иные средства финансовой помощи бюджету субъекта РФ из федерального бюджета, а также другие вопросы. Наполнение принципа федерализма новым содержанием, становление новой модели российского федерализма, обеспечи- вающей выравнивание уровня социально-экономического раз- вития регионов, субъектов Российской Федерации, в конечном итоге, решает еще одну важную государственную задачу – обеспе- чение единства государственной власти. Всемерное поддержание единства страны, когда высшими ценностями государственно- правовой жизни признаются такие явления, как «целостность государства», «государственная и национальная безопасность», «суверенитет государства», следует признать стратегией совре- менного развития российской государственности. Первым исходным положением для дальнейших размышле- ний следует признать безусловное право Федерации на приме- нение всего комплекса мер по защите своего государственного, экономического и правового единства. Однако если механизмы регулирования федеративных отношений не разработаны, лю- бые, даже самые целесообразные и оправданные действия фе- деральных органов власти по защите интересов единой государ- ственности могут быть расценены и зачастую расцениваются как внеправовые. Общефедеративные, общегосударственные и обще- национальные интересы заключаются в поддержании целостно- сти государства, утверждении единого суверенитета Федерации, сохранении общего экономического пространства, соблюдении однородности правового статуса человека и гражданина на всей территории страны. Вторым исходным положением выступает осознание того, что инструменты защиты интересов Федерации и санкции в отноше-Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 67 нии субъектов федеративных правоотношений должны быть чет- ко прописаны в законодательстве. Можно с высокой долей уве- ренности утверждать, что российское право лишь с началом XXI в. приступило к формированию необходимых механизмов, гаранти- рующих государственное и правовое единство страны. До этого система государственной власти в России находилась в ситуации, когда региональные власти при формировании систем законода- тельства в субъектах РФ грубо игнорировали федеральное зако- нодательство. Среди наиболее типичных нарушений в 1990-е гг. федеральных правовых норм субъектами Российской Федерации следует выделить: • установление права самостоятельно, зачастую вопреки ре- шениям федеральных властей, определять государственную по- литику в области экономического, социального, культурного раз- вития, природопользования, национальных отношений; • закрепление в региональном законодательстве права за- ключать и ратифицировать международные договоры, права на участие в международных отношениях за пределами полномочий, предоставленных федеральным законодательством; • нарушение структуры исполнительных органов власти и фактическое переподчинение себе региональных подразделений федеральных органов власти; • нарушение единства экономического пространства стра- ны, установление препятствий движению капиталов и ресурсов; • провозглашение исключительного права собственности субъекта Федерации на ресурсы; • нарушение конституционных положений об единстве правового статуса гражданина Российской Федерации вне зави- симости от его нахождения на территории того или иного субъек- та Федерации; • нарушение принципов избирательного права, выражаю- щееся в установлении не предусмотренных Конституцией РФ цензов пассивного избирательного права: оседлости, языкового, возрастного. Конституция Российской Федерации и конституционное за- конодательство прямо не предусматривают института федераль- ного вмешательства (федеральной интервенции) в дела субъек- тов Федерации. Вместе с тем авторитетные конституционалисты М.В. Баглай и В.А. Туманов считают, что осуществление Прези-68 Лекция 2 дентом РФ полномочий, закрепленных в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, предусматривают возможность осуществления федерального вмешательства. Это необходимо для принятия Президентом РФ мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее незави- симости и государственной целостности, обеспечения согласо- ванного функционирования и взаимодействия органов государ- ственной власти1 . Речь идет также о своего рода «скрытых» преро- гативах Президента РФ «по охране суверенитета и государствен- ной целостности», предусмотренных ст. 71, ч. 4 ст. 78, ч. 2 ст. 80, ст. 82, ч. 1 ст. 87, ч. 3 ст. 90 Конституции РФ. Реализацией данного подхода в практике Конституционного Суда РФ следует признать Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П о проверке конституционности Указа Президента Рос- сийской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопоряд- ка на территории Чеченской Республики», а также целого ряда других нормативных правовых актов, направленных на пресече- ние деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта2 . Правда, при принятии названного постановления 7 из 18 су- дей Конституционного Суда РФ высказали свое особое мнение. Данная ситуация отражает сложившееся не только в конституционно-правовой практике, но и в теории неоднозначное отно- шение к проблеме «скрытых», дискреционных полномочий Пре- зидента РФ. Осуществление «диктатуры закона» невозможно без разра- ботки процедур обеспечения государственного и управленческо- го единства, восстановления «вертикали власти». Очевидно, что федеральные органы государственной власти (Президент Россий- ской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации) обязаны иметь правовые основания и организационно-правовые ресурсы для обеспече- ния целостности, безопасности, законности и прав гражданина 1 См.: Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1999. С. 474. 2 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 69 на всей территории страны. При систематическом и грубом на- рушении органами государственной власти субъектов Федерации требований федеральной конституции и федерального законода- тельства в отношении них должны быть применены соответству- ющие меры ответственности. Главной функцией федерального вмешательства выступает имен- но стремление восстановить конституционную законность в сфе- ре федеративных отношений, управляемость страной. Институт федерального вмешательства предстает как установленная и санк- ционированная государством в лице его федеральных органов власти совокупность правовых, политических, экономических мер и процедур, направленных на восстановление государствен- ного и правового единства страны, обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности. Этот перечень об- разуют: объявление режима чрезвычайного положения; введение прямого президентского правления; перераспределение полно- мочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации; использование процедуры отставки глав регионов; роспуск законодательных (представительных) органов власти; меры финансового воздействия; перевод под непосред- ственное подчинение федерального правительства подразделе- ний милиции, внутренних войск, иных силовых ведомств субъек- тов Федерации; отмена незаконного решения органов законода- тельной (представительной) и исполнительной власти субъектов Федерации. 3. Правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий Для каждого сложносоставного государства основным вопро- сом, который наглядно демонстрирует характер государственно- правовых связей, свидетельствует о демократической сущности государства и об уровне децентрализации власти, отражает со- держание взаимодействия между субъектами РФ, является во- прос о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Решение этого вопроса не только позволяет говорить о государственно-правовом поло- жении государства, но и во многом определяет характер и эффек- тивность деятельности органов публичной власти, в том числе и 70 Лекция 2 органов местного самоуправления. Таким образом, проблема раз- граничения предметов ведения и полномочий в Российском госу- дарстве представляет собой, с одной стороны, вопрос о предметах ведения Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, с другой стороны – это вопрос о разграничении полномочий федеральных органов государственной власти, орга- нов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Разграничение полномочий – сложный неодномоментный про- цесс. С принятием Конституции РФ 1993 г., которая включила в свое содержание положения Федеративного договора, заменила договорное разграничение полномочий конституционным, а в ст. 76 предусмотрела, что в дальнейшем разграничение полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъек- тов Федерации будет осуществляться в законодательном порядке, сам Федеративный договор должен был утратить свою юридиче- скую силу. Как уже отмечалось, Федеративный договор – не государство- образующий акт, а соглашение о разграничении компетенции и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Если после своего подписания Феде- ративный договор был включен в текст Конституции в качестве ее составной части, то в тексте действующей Конституции РФ 1993 г. он упоминается как один из договоров, регулирующих вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами го- сударственной власти ее субъектов (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Из данной оговорки выводится возможность заключения особых двусторонних договоров между Российской Федерацией в целом и некоторыми ее субъектами. Конституция Российской Федерации предусматривает воз- можность заключения двух видов договоров: • договоры между Российской Федерацией и субъектом РФ о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3. ст. 11); • соглашения между органами исполнительной власти РФ и субъекта РФ о передаче осуществления части полномочий (ч. 2, 3 ст. 78). Предусмотренная Федеративным договором 1992 г., а затем за- крепленная Конституцией РФ 1993 г., схема распределения пред-Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 71 метов ведения основана на делении всех вопросов государствен- ной жизни на три группы: Предметы ведения Российской Федерации, полный пере- чень которых дан в ст. 71 Конституции РФ: а) принятие и изме- нение Конституции Российской Федерации и федеральных за- конов, контроль за их соблюдением; б) федеративное устройство и территория Российской Федерации; в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных мень- шинств; г) установление системы федеральных органов законо- дательной, исполнительной и судебной власти, порядка их ор- ганизации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; д) федеральная государственная соб- ственность и управление ею; е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; ж) установле- ние правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кре- дитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, вклю- чая федеральные банки; з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути со- общения, информация и связь; деятельность в космосе; к) внеш- няя политика и международные отношения Российской Федера- ции, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации; м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их исполь- зования; н) определение статуса и защита государственной гра- ницы, территориального моря, воздушного пространства, иск- лючительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; о) судоустройство; прокуратура; уголов- ное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное зако- нодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско- процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; 72 Лекция 2 правовое регулирование интеллектуальной собственности; п) фе- деральное коллизионное право; р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет; с) государ- ственные награды и почетные звания Российской Федерации; т) федеральная государственная служба. Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полный перечень которых дан в ст. 72 Конституции РФ: а) обеспечение соответствия конститу- ций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Россий- ской Федерации и федеральным законам; б) защита прав и свобод человека и гражданина: защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопас- ности; режим пограничных зон; в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природны- ми ресурсами; г) разграничение государственной собственности; д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспече- ние экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная за- щита, включая социальное обеспечение; з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; к) админи- стративное, административно-процессуальное, трудовое, семей- ное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, за- конодательство о недрах, об охране окружающей среды; л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат; м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; н) установление общих принципов организации системы органов государствен- ной власти и местного самоуправления; о) координация между- народных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 73 Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации. Предметы ведения субъекта Российской Федерации определе- ны по принципу «все, что остается за вычетом предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Рос- сийской Федерации и субъектов Российской Федерации». Закре- пляя в ст. ст. 71 и 72 Конституции России предметы ведения Рос- сийской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъ- ектов, Конституция в ст. 73 утверждает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения «субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Самостоятельные предметы ведения закреплены также за муни- ципальными образованиями Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Вопросы местного значения – именно так были определены предметы собственного ведения муниципальных об- разований, которые более подробно регулируются Федеральным законом № 131. Однако в Конституции РФ также установлены такие предметы ведения. Это – владение, пользование и распоря- жение муниципальной собственностью, определение структуры органов местного самоуправления, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, охрана общественного порядка. Разграничение предметов ведения создает необходимое пра- вовое пространство для разграничения полномочий между орга- нами публичной власти трех уровней. В целом механизм разгра- ничения полномочий также опирается на положения Конституции Российской Федерации, которая, с одной стороны, определяет наиболее важные полномочия федеральных органов государ- ственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. С другой стороны, устанавли- вает порядок их конкретизации, дополнений и изменений, в том числе путем передачи (делегирования) полномочий одних орга- нов публичной власти другим. Прежде всего следует отметить, что в Конституции РФ регулиру- ются полномочия федеральных органов государственной власти – Президента Российской Федерации, Федерального Собрания 74 Лекция 2 (Совета Федерации и Государственной Думы), Правительства Рос- сийской Федерации, судов Российской Федерации. Кроме того, в Конституции Российской Федерации содержатся положения, ко- торые регулируют отдельные полномочия органов государствен- ной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Одновременно с этим Конституцией РФ предусмотрена воз- можность передачи полномочий органов публичной власти одного уровня органам власти другого уровня. В соответствии с частями 2 и 3 ст. 78: • федеральные органы исполнительной власти по согла- шению с органами исполнительной власти субъектов Россий- ской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам; • органы исполнительной власти субъектов Российской Феде- рации по соглашению с федеральными органами исполнитель- ной власти могут передавать им осуществление части своих пол- номочий. Кроме этого, ч. 2 ст. 132 Конституции РФ предусмотрено, что «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей не- обходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». На уровне местного самоуправления после фор- мирования его двухуровневой модели также в настоящее время предусмотрена возможность перераспределения полномочий путем заключения соглашений между муниципальным районом и находящимися на его территории поселениями. В частности, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 31 органы мест- ного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органа- ми местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муни- ципального района. Закон предусматривает, что и органы мест- ного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных по- селений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 75 предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений. Для передачи отдельных полномочий используются два основ- ных механизма – нормативное регулирование и заключение до- говоров (соглашений). Кроме того, Конституция РФ определяет возможность в определенных условиях временного осуществления полномочий одних органов власти другими. Так, например, ч. 3 ст. 92 Конституции РФ устанавливает, что «во всех случаях, ког- да Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Пра- вительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации». Более подробно в настоящее время порядок временного осу- ществления федеральными органами государственной власти от- дельных полномочий органов государственной власти субъек- та Российской Федерации регулируется Федеральным законом № 184 «Об общих принципах организации законодательных (пред- ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий орга- нами местного самоуправления – соответственно Федеральным законом № 131. Как показала практика реализации конституционно-правового порядка разграничения предметов ведения и полномочий, потре- бовались значительные усилия по дальнейшей конкретизации та- кого разграничения, в основном на уровне отраслевых законов, неоднократный пересмотр закрепленных за каждым уровнем пу- бличной власти полномочий, а также изменение общего подхода к договорной практике. Заключение договоров между федераль- ными органами государственной власти и органами государствен- ной власти субъектов Российской Федерации, их подготовка и за- ключение предусматривают соблюдение ряда важных требований. Большие дискуссии среди специалистов продолжает вызывать и третий элемент данного механизма разграничения полномо- чий – правомерность осуществления полномочий органов власти субъектов РФ федеральными органами государственной власти, 76 Лекция 2 а полномочий органов местного самоуправления – органами го- сударственной власти субъектов РФ. Рассмотрим отдельные аспекты правового регулирования по- рядка разграничения полномочий между органами публичной власти, а также их перераспределения подробнее. Конституционные положения конкретизируются федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, муници- пальными правовыми актами, а также публично-правовыми до- говорами. Наиболее значительный объем регуляторов составляет отраслевое законодательство, регулирующее полномочия органов власти трех уровней в отдельных сферах общественных отноше- ний. Важное место среди федеральных актов также занимают два Федеральных закона – ФЗ-184 и ФЗ-131, устанавливающих наря- ду с другими также общие принципы разграничения полномочий между данными тремя уровнями публичной власти. Общие принципы разграничения полномочий между федераль- ными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ регулируются главой IV.1 Федерального зако- на № 184. При определении полномочий органов государствен- ной власти субъекта РФ закон предлагает руководствоваться сле- дующими положениями: • полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституци- ей (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации; • полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместно- го ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полно- мочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации; • полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Рос- сийской Федерации, а также соглашениями;Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 77 • федеральные законы, договоры о разграничении полно- мочий и соглашения, определяющие полномочия органов го- сударственной власти субъекта Российской Федерации, должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов го- сударственной власти субъекта Российской Федерации, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий, не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответство- вать другим требованиям, установленным Федеральным законом № 184. Указанные требования распространяются также на указы Президента Российской Федерации и постановления Правитель- ства Российской Федерации; • органы государственной власти субъекта Российской Фе- дерации вправе обратиться в Правительство Российской Федера- ции с предложением об установлении Правительством Россий- ской Федерации особого порядка реализации отдельных полно- мочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Установление такого порядка допуска- ется на определенный срок в целях совершенствования механиз- мов предоставления государственных услуг. Столь же подробно регулируются принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта РФ каждой группы полномочий. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по пред- метам совместного ведения, которые осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Рос- сийской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), Федеральным законом № 184 указываются конкретно (ч. 2 ст. 26.3). В настоящее время это уже достаточно объемный перечень, который имеет тенденцию к постоянному увеличению. Важно отметить, что данным законом предусмотрено участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по пред- метам совместного ведения. Проекты таких федеральных зако- нов согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации: они направляются в данные 78 Лекция 2 органы для представления ими в Государственную Думу в трид- цатидневный срок отзывов на указанные законопроекты. Если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федера- ции более чем одной трети субъектов Российской Федерации вы- скажутся против принятия соответствующего федерального зако- на, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия. Отзыв органов государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам со- вместного ведения считается отрицательным в случае, если за- конодательный (представительный) и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации выскажутся против принятия данного проекта федерального за- кона. Если мнения законодательного (представительного) и выс- шего исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации разделились, следует считать, что мнение органов государственной власти субъекта Российской Федера- ции не выражено. Кроме того, в особом порядке ст. 26.6 Федерального закона № 184 осуществляется разграничение полномочий между орга- нами государственной власти края, области и органами государ- ственной власти входящего в их состав автономного округа. Наряду с нормативным регулированием разграничения пол- номочий российское законодательство предусматривает также договорный метод. Анализируя договорную практику в системе государственного и муниципального управления, следует ска- зать, что это сравнительно новое направление в правовой прак- тике. Длительное время договоры (соглашения) рассматривались в основном как метод регулирования международных, межгосу- дарственных отношений. В отечественной практике достаточно подробно были изучены также договоры, в соответствии с кото- рыми создавалось союзное советское государство. Однако в современных условиях такие договоры как публично- правовые (административные) получили свое практическое раз- витие, стали они также объектом внимания и исследователей. Од- нако не только в их применении, но и в трактовке сохраняются большие проблемы.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 79 Как известно, подписанный 15 февраля 1994 г. Договор «О разграничении полномочий и предметов ведения между ор- ганами государственной власти Российской Федерации и Респу- блики Татарстан» стал первым договором такого рода. По словам С.М. Шахрая, «формула договора с Татарстаном родилась 13 ян- варя 1993 г. в городе Грозном. Именно механизм договора о раз- граничении предметов ведения и полномочий был предложен руководству Чеченской Республики как схема решения проблем с этим субъектом Российской Федерации. Соответствующий про- токол был подписан с руководством парламента Чечни, который был уполномочен подписывать такие документы, согласно че- ченской конституции. К сожалению, эта линия не была доведена до конца»1 . Вместе с указанным договором были подготовлены пять меж- правительственных соглашений: по налогам, бюджету, обороне, внешнеэкономической деятельности, координации работы пра- воохранительных органов. В качестве условия подписания насто- ящего пакета документов федеральные органы власти выдвинули требования о подписании Татарстаном Федеративного договора и проведении выборов в Федеральное Собрание России на тер- ритории региона. 1 июля 1994 г. подписывается договор между Российской Фе- дерацией и Кабардино-Балкарской Республикой, 3 августа 1994 г. – между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан. Про- цесс подписания договоров о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ принял массовый характер. Последовали соглашения с Респу- бликой Саха (Якутия) от 29 июня 1995 г., Республикой Бурятия от 11 июля 1995 г., Удмуртской Республикой от 17 октября 1995 г., Республикой Коми от 20 марта 1996 г., Чувашской Республикой от 27 мая 1996 г. и т.д. Одной из причин, побудивших республи- ки требовать новых прав и нового статуса, явилась проводимая политика по унификации статуса субъектов Федерации. Вполне закономерно, что республики начали противодействовать это- му процессу, переводя свои отношения с центром на договорные принципы. 1 Шахрай С.М. Договорный процесс в Российской Федерации // Вторая между- народная конференция по федерализму (16–17 декабря 1997 г., г. Москва). М.: Эдито- риал УРСС, 1999. С. 40.80 Лекция 2 За республиками пришла очередь краев и областей. Первы- ми договорами о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами го- сударственной власти краев и областей выступили соглашения с Краснодарским и Хабаровским краями, Оренбургской, Ле- нинградской, Иркутской, Пермской и Свердловской областями. Подписание соглашений с краями и областями означало не про- сто новый этап договорного процесса, но и способствовало рас- кручиванию спирали постоянной борьбы региональных властей за все большие и большие полномочия. Всего в период с 1994 по 1999 гг. было заключено 42 базовых соглашения о распределении полномочий и предметов ведения с 46 субъектами Российской Федерации. Их анализ показывает, что общий подход к использованию самого принципа договорных отношений должен основываться на приоритете конституцион- ного метода правового регулирования. Вместе с тем в столь не- однородном государстве, каким является Российская Федерация, вполне закономерно использование договорных механизмов как средства учета региональных особенностей субъектов Федерации. Именно для этих целей надлежит использовать конституционное разрешение на подписание соглашений о разграничении полно- мочий между Федерацией и ее субъектами. Договор с органами власти субъекта Федерации призван конкретизировать вопросы осуществления единой государственной власти на данной терри- тории с учетом ее особенностей. Преамбулы ряда договоров, за- ключенных между РФ и ее субъектами, содержат попытки обо- снования соответствующих условий. Так, договор с Республикой Бурятия исходит из учета того обстоятельства, что «территория Республики Бурятия является водосборной зоной озера Байкал» – национального достояния Российской Федерации; договор со Свердловской областью – из учета ее «региональных особенно- стей»; с Калининградской областью – из учета ее «специфическо- го географического положения»; с Ленинградской областью – из учета ее «специфических географических, природных, социально- экономических, культурно-исторических особенностей». Однако очевиден искусственный характер подобных ссылок. Для охраны озера Байкал, для учета особенностей географиче- ского положения Калининградской области и тем более для учета культурно-исторических особенностей Ленинградской области Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 81 совершенно нет необходимости заключать соглашения о разгра- ничении полномочий между Федерацией и ее субъектами. Вполне достаточным было бы принятие специальных законов или груп- пы нормативных документов. Во многом неудовлетворительная практика договорных отношений в этот период была обусловлена несовершенством Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119 «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Федерации». Уже в 2003 г. указанный федеральный закон прекратил свое действие. В целом подписанные договоры о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами сделали значи- тельный шаг в сторону конфедерализации отношений между ука- занными субъектами Федерации, исходя в ряде случаев из типич- но международно-правовых принципов регулирования: уважение суверенитета, договорные принципы регулирования полномочий федеральной власти и власти субъектов. Подписанные договоры явились не столько показателем гибкости федеральной полити- ки, сколько уступками со стороны федеральной власти тенденции ко все большей самостоятельности республик. Это в дальнейшем предопределило отказ от пролонгирования договоров, срок дей- ствия которых в большинстве случаев истек в 2002–2004 гг., и в целом от практики заключения договоров между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов РФ. Анализируя договорную практику, И. Сарычева верно отмечает три главных вида несоответствия договоров федеральной Кон- ституции: «Во-первых, договоры регулируют более широкий круг вопро- сов, чем разграничение полномочий между органами, т. е. содер- жат положения, которые выходят за рамки ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации. Во-вторых, договоры разграничивают полномочия не по пред- метам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а по пред- метам исключительного ведения Российской Федерации. В-третьих, в договорах и соглашениях разграничиваются пол- номочия, которые уже разграничены федеральными законами»1 . 1 Сарычева И. «Расползание» правовой системы – угроза конституционной безо- пасности России // Федерализм. 1997. № 4. С. 129.82 Лекция 2 В 2005 г. была предпринята попытка возвращения к практике договорного регулирования федеративных отношений. 28 октя- бря 2005 г. Государственный Совет Татарстана одобрил проект но- вого договора о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Республики Татарстан. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, первоначально отказавшись поддержать данный договор, впоследствии был вынужден дать свое согласие. Обратившись в анализу правового регулирования договоров о разграничении полномочий, прежде всего еще раз уточним, что ст. 26.7 Федерального закона № 184, определяя принципы и поря- док заключения договоров о разграничении полномочий, допуска- ет это только в определенном случае. В частности, в том случае, если это обусловлено экономическими, географическими и ины- ми особенностями субъекта Российской Федерации и в той ме- ре, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полно- мочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливает- ся перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Рос- сийской Федерации. В нем определяются условия и порядок осу- ществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий. Порядок подготовки и предварительного согласования про- екта договора о разграничении полномочий федеральными ор- ганами государственной власти определяется Президентом Рос- сийской Федерации, а проекта договора о разграничении пол- номочий исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации до его внесения в федеральные органы государственной власти – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего ис- полнительного органа государственной власти субъекта Россий- ской Федерации).Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 83 Проект договора о разграничении полномочий представляет- ся в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Рос- сийской Федерации) для одобрения и принимается большинством голосов от установленного числа депутатов. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего ис- полнительного органа государственной власти субъекта Россий- ской Федерации) сообщает о результатах рассмотрения проекта договора о разграничении полномочий в законодательном (пред- ставительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации. В случае внесения изменений и (или) дополнений в одобренный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации проект договора такой проект подлежит повторному предварительному согласованию и одобрению. Договор о разграничении полномочий подписывается Пре- зидентом Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего испол- нительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Президент Российской Федерации в течение деся- ти дней после подписания договора о разграничении полномо- чий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий. Дого- вор вступает в силу со дня вступления в силу федерального зако- на об утверждении договора о разграничении полномочий, если указанным федеральным законом не установлено иное. Договор о разграничении полномочий имеет силу федерального закона и может быть изменен, его действие может быть приостановле- но только путем внесения в него изменений и (или) дополнений в порядке, установленном Федеральным законом для заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий. Срок действия договора о разграничении полномочий не мо- жет превышать десять лет. Досрочное прекращение его действия возможно по взаимному согласию сторон или на основании ре- шения суда. Расторжение договора о разграничении полномочий по ини- циативе одной из сторон возможно в случае установленного 84 Лекция 2 вступившим в силу решением федерального суда нарушения дру- гой стороной положений договора о разграничении полномочий. Решение федерального суда является основанием для принятия Президентом Российской Федерации или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Рос- сийской Федерации) решения о расторжении договора о разгра- ничении полномочий по инициативе одной из сторон. Решение о расторжении договора может приниматься не позднее чем через тридцать дней со дня вступления в силу соответствующего судеб- ного решения и подлежит официальному опубликованию. В этом случае федеральный закон об утверждении договора о разграни- чении полномочий признается утратившим силу со дня офици- ального опубликования соответствующего решения о расторже- нии договора о разграничении полномочий. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации также могут передавать им осуществле- ние части своих полномочий. Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Испол- нительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполни- тельной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансо- вых средств, если это не противоречит конституции (уставу), за- конам и иным нормативным правовым актам субъекта Россий- ской Федерации. В соглашении определяются условия и порядок передачи осу- ществления части полномочий, в том числе порядок их финан- сирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглаше- ния. Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего испол- нительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 85 Соглашения о перераспределении полномочий между муници- пальным районом и поселениями, находящимися на его территории регулируются ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131. В соответ- ствии с ее требованиями, органы местного самоуправления от- дельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправле- ния муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюд- жетов этих поселений в бюджет муниципального района. Здесь же закон предусматривает, что и органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с орга- нами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений. Указанные соглашения должны заключаться на определен- ный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, поря- док определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматри- вать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Анализируя договорные механизмы в разграничении полно- мочий между отдельными органами публичной власти, следует обратить внимание еще на один аспект проблемы. Договоры могут заключаться также, например, между органами государственной власти субъектов РФ для того, чтобы более эффективно осущест- влять возложенные на них полномочия. Одним из первых таких соглашений между субъектами Российской Федерации стало со- глашение в области природопользования и охраны окружающей среды, заключенное в 1994 г. на 5 лет Правительством Кабардино- Балкарской Республики и администрацией особо охраняемого эколого-природного региона Российской Федерации – Кавказ- ских Минеральных Вод. Другим Соглашением – между высшими представительными органами власти Республики Саха (Якутия) и Республики Тыва – предусматривалось, в частности, сотрудни- чество сторон в разработке конституционных, законодательных и иных нормативных актов республик, а также в осуществлении конституционного и парламентского контроля за исполнением 86 Лекция 2 законов. Соглашением предусматривалось создание временных совместных групп экспертов для разработки проектов законо- дательных и иных правовых актов по вопросам законотворчества и межреспубликанского сотрудничества, осуществление информационно-правового сотрудничества. Совершенствование российской практики разграничения предметов ведения и полномочий предполагает сравнительный анализ зарубежного опыта, который исходит из следующих базо- вых положений. Теория федерализма закрепляет за федеральны- ми органами власти право, получившее несколько тавтологичное название «компетенция компетенции» (kompetenzkompetenz), что означает безусловное право федеральных органов власти са- мостоятельно определять свою компетенцию, при необходимо- сти делегировать часть своих полномочий органам власти субъ- ектов федерации или, наоборот, возвращать переданные полно- мочия себе. Каким образом реализуются данные теоретические положения, показывает опыт Федеративной Республики Германия, Основной закон которой так ограничивает общие полномочия земель: • с согласия бундесрата через посредство федеральных за- конов земли могут быть лишены права на формирование ведом- ственных структур и административно-процессуальной деятель- ности; • с согласия бундесрата федеральное правительство может само издавать общие административные положения; федеральное правительство осуществляет правовой надзор (а не только проверку целесообразности) над исполнением зем- лей федеральных законов. Земли ФРГ имеют право законодательствовать в той мере, в какой Основной закон не предоставляет законодательные пол- номочия федерации (ч. 1 ст. 70 Основного закона ФРГ). В сфере же исключительной законодательной компетенции федерации зем- ля обладает законодательными полномочиями лишь тогда и по- стольку, когда и поскольку она специально уполномочена на это федеральным законом (ст. 71 Основного закона ФРГ). В области конкурирующего законодательства земли имеют право законот- ворческой деятельности до тех пор, пока федерация не воспользу- ется своим правом законотворческой деятельности (ч.1 ст. 72). Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 87 Кроме того, Федерация обладает законодательным правом в определенной сфере до тех пор, пока там существует потребность в регулировании механизмами федерального законодательства, обусловленная тем, что, во-первых, какой-либо вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных зе- мель; во-вторых, урегулирование какого-либо вопроса законом одной земли может нарушить интересы других земель или госу- дарства в целом; в-третьих, этого требует сохранение правового или экономического единства, в частности сохранение единоо- бразия жизненных условий за пределами территории одной земли (ч. 2 ст. 72 Основного закона ФРГ). По мнению специалистов, следует воспользоваться опытом германской правовой школы, согласно которому «равновесие между унитарными и федеративными элементами, поддержива- ющее всю систему, состоит в том, что федерации предоставлена наиболее существенная часть законодательной, а землям – ад- министративной компетенции»1 . Процесс заключения договоров следует использовать именно для определения пределов админи- стративной компетенции субъектов Федерации. В Основном законе ФРГ также четко регулируются вопросы поддержания равновесия в экономическом развитии субъектов Федерации: «Федерация может предоставить землям финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы для того, чтобы из- бежать нарушения общего экономического равновесия или что- бы компенсировать возможные экономические различия на тер- ритории федерации» (п. 4 ст. 106), «Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования общего экономического баланса» (п. 2 ст. 109). Конституции таких федеративных государств, как ФРГ (ч. 3, 5 ст. 84) и Австрия (ч. 3, 4 ст. 16), предоставляют федерации право, при невыполнении субъектами Федерации собственных полно- мочий в области законотворчества, осуществлять временное изъятие полномочий по принятию конкретных законов. В этом случае принимается федеральный нормативный правовой акт, который теряет силу при принятии субъектом Федерации тре- буемого акта. 1 Государственное право Германии / сокр. пер. c нем. Т. 1. М.: ИГП РАН, 1994. С. 80.88 Лекция 2 Федеральному правительству ФРГ специальным федераль- ным законом могут быть предоставлены полномочия давать кон- кретные указания высшим ведомствам земли по выполнению федеральных законов. Однако в тех случаях, которые федераль- ное правительство сочтет «срочными», оно действует напрямую. В соответствии с п. 2 ст. 72 Основного закона ФРГ федерация вправе законодательствовать в сфере конкурирующей компетен- ции, когда регулирование вопроса законодательством земли мог- ло бы нарушить интересы другой земли или всей страны в целом, но факта конституционного правонарушения еще установлено не было. В законодательстве зарубежных государств, в отличие от рос- сийской правовой практики, различаются такие понятия, как передача полномочий и их делегирование. Если передача полно- мочий может осуществляться лишь в рамках системы органов ис- полнительной власти, то делегирование полномочий возможно при вторичном перераспределении полномочий между органами законодательной (представительной) власти и органами испол- нительной власти. Институт делегирования полномочий является более распро- страненной практикой перераспределения полномочий между органами государственной власти. Делегирование полномочий – это основанный на договоре (соглашении) юридический акт, согласно которому один государственный орган временно и на определенных условиях передает другому государственному ор- гану отдельные свои полномочия или часть полномочий при со- хранении контроля за их осуществлением. Такое делегирование полномочий осуществляется в соответствии с определенными общетеоретическими принципами: передать другому осущест- вление своего права или полномочия может только легитимный носитель; никто не в состоянии передать другому больше прав (полномочий), чем сам имеет; никто не вправе передать другому полномочие, которого у него нет. На основе их анализа исследо- ватели, в частности Г.В. Мальцев, выделяют специфические при- знаки института делегирования полномочий (функций): а) в системе органов государственной власти делегирование полномочий может иметь место только в том случае, если такая возможность прямо предусматривается конституцией и законами государства. Ни один государственный орган не может передать Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 89 другому органу любые свои полномочия и на любых условиях; можно передать только те полномочия и только на тех условиях, которые предусмотрены конституцией и законами; б) акты делегирования полномочий должны строго соответ- ствовать установленной конституцией и законами схеме разде- ления властей, разграничения полномочий между государствен- ными органами различных видов и уровней. Они действительны в рамках этой схемы и должны содействовать наиболее полной и эффективной реализации; в) делегирование полномочий есть акт, который имеет кон- венциальную основу и может быть интерпретирован как вид публично-правового договора, согласно которому орган – леги- тимный носитель полномочия – соглашается на определенный срок и на определенных условиях передать его другому органу, а последний берет на себя обязательство своими действиями осу- ществлять делегированное полномочие при соблюдении этих усло- вий. Переданное органу полномочие не может быть, в свою оче- редь, делегировано им какому-либо третьему органу (принцип недопустимости субделегирования); г) конституция и законодательство устанавливают пределы делегирования полномочий, закрепляют перечень полномочий, которые принципиально не могут быть делегированы (профиль- ные полномочия органа, полномочия, связанные с защитой прав и свобод граждан, и т. д.). Полномочия, которые являются предме- том делегирования, должны быть четко определены в соглашении о делегировании и могут подвергаться только буквальному, а не расширительному или ограничительному толкованию; д) государственный орган, которому передаются полномочия, несет ответственность за его осуществление перед легитимным носителем полномочия. По условию соглашения вместе с делеги- рованным полномочием органу, взявшему на себя дополнитель- ную ответственность и риск, предоставляются ресурсы и инфор- мация, необходимые для осуществления делегированного полно- мочия; е) осуществление делегированного полномочия (или полномо- чий) происходит под полным юридическим контролем его леги- тимного носителя. Это полномочие сохраняется за ним в качестве элемента его правоспособности и он несет ответственность за его осуществление. Легитимному носителю полномочия принад-90 Лекция 2 лежит право досрочно прекратить отношения с органом, которому передано полномочие, если последний не выполняет своих обяза- тельств по соглашению, злоупотребляет делегированным полно- мочием, пользуется им в ущерб государственным интересам. С учетом теории и практики зарубежных государств, очевид- но, что в российской практике договорной модели распределения (первичного или вторичного) или делегирования полномочий не- редко игнорируются определенные требования к этому процессу. Прежде всего не разграничиваются институты передачи полно- мочий и их делегирования. При заключении договоров (согла- шений) о передаче (делегировании) полномочий не учитывается мнение тех институтов государственной власти, компетенция или ответственность которых может быть затронута этим договором (соглашением). В ряде случаев осуществление передачи (делеги- рования) полномочий между различными уровнями исполнитель- ной власти должно быть обусловлено получением согласия на это со стороны представительных органов государственной власти. Это положение выводится из очень простой конституционно- правовой истины: распределение полномочий между органами исполнительной власти различных уровней закреплено зако- нодательно, следовательно, эти органы не являются «собствен- никами» полномочий. Передача (делегирование) полномочий или их части – акт публичного (конституционно-правового или административно-правового) характера, поэтому здесь действуют иные принципы, нежели в гражданско-правовом регулировании договорных отношений. Здесь нет и не может быть свободы в за- ключении соглашений, определении предмета и объекта согла- шений. И, наконец, рассматривая практику правового обеспечения разграничения предметов ведения и полномочий, необходимо остановиться еще на одном аспекте проблемы. Определенное перераспределение полномочий может рассматриваться как вре- менная мера. Так, Федеральным законом № 184 устанавливается порядок временного осуществления федеральными органами го- сударственной власти отдельных полномочий органов государ- ственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 26.9). От- дельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на фе- деральные органы государственной власти и (или) должностных Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 91 лиц, назначаемых федеральными органами государственной вла- сти, в следующих случаях: • в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъек- та Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформи- рованы; • возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, опреде- ленная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Россий- ской Федерации, превышает 30 % собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году; • при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполни- тельным органом государственной власти субъекта Российской Федерации допускается нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, если такое нарушение установлено соответствующим судом. В случае возникновения просроченной задолженности субъ- екта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств по ходатайству Правительства Россий- ской Федерации решением Высшего Арбитражного Суда Россий- ской Федерации вводится временная финансовая администра- ция. Такая администрация не может вводиться в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного (предста- вительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В целях восстановления платежеспособности субъекта Рос- сийской Федерации временная финансовая администрация в со- ответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации при- нимает меры по реструктуризации просроченной задолженности субъекта Российской Федерации, подготавливает проект закона субъекта Российской Федерации о внесении изменений и допол- нений в закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъек- та Российской Федерации на текущий год, а также проект бюдже- та субъекта Российской Федерации на очередной год, представля-92 Лекция 2 ет данные законопроекты в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации. Временная финансовая администрация также обеспечивает контроль за ис- полнением бюджета субъекта Российской Федерации и осущест- вляет иные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации. Аналогичным образом также регулируется в ст. 75 Федерально- го закона № 131 временное осуществление органами государствен- ной власти отдельных полномочий органов местного самоуправле- ния. Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной вла- сти субъектов Российской Федерации в случае: 1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципаль- ного образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы; 2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, уста- новленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, пре- вышающая 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению сво- их бюджетных обязательств, превышающая 40 % бюджетных ас- сигнований в отчетном финансовом году, при условии выполне- ния бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов ука- занных муниципальных образований; 3) если при осуществлении отдельных переданных государ- ственных полномочий за счет предоставления субвенций мест- ным бюджетам органами местного самоуправления было допуще- но нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 93 Решение о временном осуществлении исполнительными ор- ганами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа го- сударственной власти субъекта Российской Федерации) на осно- вании решения представительного органа местного самоуправ- ления или решения законодательного (представительного) ор- гана государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководи- теля высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать: • перечень осуществляемых исполнительными органами го- сударственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными за- конами; • перечень исполнительных органов государственной вла- сти субъекта Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Россий- ской Федерации, на которые (которых) возлагается осуществле- ние отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними; • срок, в течение которого исполнительными органами го- сударственной власти субъекта Российской Федерации осущест- вляются отдельные полномочия органов местного самоуправле- ния и который не может превышать период времени до устране- ния обстоятельств, ставших причиной осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления; • источники и порядок финансирования временного осу- ществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.94 Лекция 2 Не могут временно осуществляться органами государствен- ной власти субъектов Российской Федерации полномочия орга- нов местного самоуправления по принятию устава муниципаль- ного образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, из- менению границ территории муниципального образования, пре- образованию муниципального образования. В случае, если данный порядок вводится в результате воз- никновения просроченной задолженности муниципальных об- разований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа го- сударственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъ- екта Российской Федерации вводится временная финансовая ад- министрация на срок до одного года. Такая финансовая админи- страция не может вводиться по ходатайству высшего должност- ного лица субъекта Российской Федерации (руководителя выс- шего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального обра- зования. В целях восстановления платежеспособности муниципально- го образования временная финансовая администрация в соответ- ствии с федеральным законом принимает меры по реструктуриза- ции просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципаль- ного образования на текущий финансовый год, проект бюдже- та муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального об- разования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмо- тренных федеральным законом, в высший исполнительный ор- ган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспе- чивает контроль за исполнением бюджета муниципального обра- зования, а также осуществляет иные полномочия.Лекция 2 Конституционно-правовые основы государственного и муниципального управления... 95 Решения органов государственной власти субъектов Россий- ской Федерации об осуществлении ими отдельных полномочий органов местного самоуправления могут быть обжалованы в су- дебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять реше- ние не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи. В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государствен- ной власти. Большинство сформулированных правовых норм – результат крупной ревизии полномочий, осуществленной в 2002–2004 гг., пре- жде всего путем принятия Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный за- кон «Об общих принципах организации законодательных (пред- ставительных) и исполнительных органов государственной вла- сти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации мест- ного самоуправления в Российской Федерации». Важную роль сыграл также Федеральный закон от 22 авгу- ста 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу не- которых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и до- полнений в Федеральный закон “Об общих принципах организа- ции законодательных (представительных) и исполнительных ор- ганов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (с изменениями от 29 ноября, 21, 29, 30 декабря 2004 г., 1 апреля, 9 мая, 30 июня, 18 июля, 27 сентября, 31 декабря 2005 г., 10 января, 6, 13 марта, 3 июня, 16, 25 октября, 3, 4 ноября, 18, 29 декабря 2006 г., 20 апреля, 26 июня, 21 июля, 2, 18 октября, 8 ноября, 1 декабря 2007 г., 24 апреля, 13 мая, 18, 22 июля, 25 декабря 2008 г., 9 февраля, 24 июля, 10 ноября, 17, 21, 27 декабря 2009 г., 1 февраля, 12 апреля 2010 г.)1 , принятый для ре- шения в том числе и задачи оптимизации деятельности террито- риальных органов федеральных органов исполнительной власти, 1 Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.96 Лекция 2 что обусловило существенное перераспределение полномочий меж- ду отдельными уровнями публичной власти