

САРКАРОВА Джамия Салиховна — к.полит.н., и.о. заведующего кафедрой правового обеспечения управления Дагестанского государственного университета (367000, Россия, Республика Дагестан, г. Махачкала, ул. Гаджиева, 43-а; djam7575@mail.ru)

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УКРЕПЛЕНИЯ ВЛАСТНОЙ ВЕРТИКАЛИ В РФ

Аннотация. В статье предпринята попытка выявить и проанализировать некоторые ключевые факторы и механизмы обеспечения единства и жизнеспособности российской государственности на принципах федерализма. Показано, что такая цель может быть достигнута лишь в том случае, если разделение полномочий и взаимосвязь между различными ветвями власти по горизонтали дополняются разделением предметов ведения между различными уровнями органов государственной власти по вертикали. Обоснован тезис, согласно которому федерализация, автономизация или какая-либо иная форма децентрализации не могут служить фактором подрыва единства, фрагментации или распада государства. Они не исключают, а дополняют друг друга, укрепляя тем самым властную вертикаль, и в совокупности обеспечивают государственное единство.

Ключевые слова: федерация, федерализм, субъект федерации, Россия, децентрализация, единство, конституция, властная вертикаль, правовое пространство

Мировой опыт свидетельствует, что во всех федеративных государствах, как правило, предусмотрены конституционные основания, механизмы и средства для вмешательства центральной власти в деятельность субъектов федерации. Жизнеспособность и эффективность федеративного государства во всех сферах общественной жизни, его единство и перспективы могут быть обеспечены лишь в том случае, если разделение полномочий и взаимосвязь между различными ветвями власти по горизонтали дополняются разделением предметов ведения между различными уровнями органов государственной власти по вертикали.

Такая постановка вопроса имеет особо большое значение для России, которая имеет уникальную структуру государственного устройства, обусловленную большим числом субъектов федерации, характеризующихся значительными различиями и диспропорциями по целому ряду ключевых критериев. Как известно, в состав России на разных исторических этапах вошли множество народов, живших в разных природно-климатических, национально-исторических, социально-экономических, духовных, социокультурных условиях. Актуальность и значимость осознания этих реалий станет очевидной, если учесть, что на протяжении 90-х гг. прошлого века во многих субъектах федерации имела место ситуация, когда их законодательные собрания принимали конституции, уставы и иные нормативно-правовые акты, противоречащие букве и духу Конституции РФ и федеральным законам. К примеру, ст. 1 Конституции Республики Дагестан 1994 г. провозгласила суверенитет, а в ст. 70 зафиксировала: «Республика Дагестан сохраняет за собой право на изменение своего государственно-правового статуса на основе волеизъявления дагестанского народа». В Конституции Кабардино-Балкарии в начальном варианте республика определялась как суверенное государство в составе РФ (ст. 1). Статья 61 Конституции Северной Осетии сформулирована в подобном же духе. Статья 1 Конституции Ингушетии декларировала ее неотъемлемое право на национально-государственное самоопределение. Конституция Ичкерии вообще никак не отмечала существование Российской Федерации.

Провозгласившие суверенитет республики закрепляли право республик приостанавливать действие федеральных актов на своей территории, предусматривали договорный характер статуса соответствующей республики. Очевидно, что такие положения ограничивали суверенитет РФ и игнорировали тот факт, что Россия является конституционной, а не договорной федерацией. По сути дела положения о республиках как субъектах международного права, содержащие их право заключать договоры международно-правового характера, а также регулировать

отношения собственности на природные ресурсы, находящиеся на их территории, без учета полномочий федерации в этой сфере носили антиконституционный характер. Правда, во многих случаях речь шла о суверенитете в составе Российской Федерации (Адыгея, Дагестан, Карачаево-Черкесия, Калмыкия). Однако конституционные нормы северокавказских республик прямо или косвенно допускали возможность денонсации Федеративного договора и выхода из состава России (п. 3 ст. 54 Конституции Адыгеи, ст. 70 Конституции Дагестана).

Некоторые республики, наряду с общероссийским, ввели свое гражданство, более того, конституционно закрепили возможность приобретения гражданства республики без приобретения гражданства России. Так, ст. 11. Конституции Республики Дагестан в редакции 2004 г. устанавливала: «Приобретение гражданства Республики Дагестан соотечественниками не влечет приобретения ими гражданства Российской Федерации, если это не предусмотрено законодательством Российской Федерации». Широкое распространение получила сомнительная практика заключения между Москвой и властями субъектов федерации специальных договоров и соглашений, что еще более усугубляло асимметричный характер федерации. Таким образом, конституции названных республик включали ряд положений, которые не соответствовали, с одной стороны, Конституции РФ, с другой – некоторым нормам и принципам международно-правовых документов.

Очевидно, что в 90-е гг. в процессе формирования новой российской государственности на федеративных началах произошло существенное ослабление федерального центра, что привело не только к сокращению контроля центра над регионами, но и способствовало усилению тенденций регионализации, возрастанию влияния региональных руководителей как на федеральном, так и на региональном уровнях. Имели место практика принятия законов, нарушающих нормы федерального законодательства, правовой нигилизм, постоянные нарушения федеральных законов и произвольные изменения нормативной базы хозяйственной деятельности. По сути дела речь шла о размывании единого конституционно-правового пространства РФ, что свидетельствовало об отсутствии реального верховенства федеральной Конституции и нормативно-правовой системы.

При таком положении вещей перспективы развития российского федерализма требовали разработки государственной долгосрочной программы по модернизации федеративных отношений, призванной обеспечить правила и механизмы четкого разграничения полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации. Перед руководством страны возник вопрос о необходимости укрепления единого правового пространства РФ и единой властной вертикали. Достижению этой цели в значительной степени способствовали Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ (действующий с изменениями и дополнениями от 20 мая 2002 г. № 52-ФЗ), а также известные административные реформы начала нулевых годов. В названном законе были установлены пределы разграничения предметов ведения и полномочий, принципы и порядок заключения договоров. В ст. 32 данного закона сформулировано положение о том, что договоры и соглашения, действующие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящего федерального закона, подлежат приведению в соответствие с настоящим федеральным законом в течение 3 лет со дня его вступления в силу. В результате ряд субъектов РФ заключили соглашения с центром о прекращении действия ранее заключенных договоров и соглашений.

Немаловажное значение имели те изменения, которые были внесены в конституции национальных республик по мере укрепления российской государственности в конце 90-х гг. прошлого века и в начале нулевых годов. Главный итог этих изменений состоял в том, что конституции и законодательная база республик были приведены в соответствие с Конституцией и законодательной системой РФ.

Именно федеральный центр играет ключевую роль в определении общего направления процессов трансформации, разработке общих рамок и критериев

движения страны вперед, механизмов согласования действий различных регионов. Конституции республик, уставы остальных субъектов федерации являются неотъемлемой частью правовой системы РФ и, следовательно, должны строго соответствовать федеральной Конституции, хотя они и вправе учитывать особенности своих республик, в частности их этнонациональный состав. С этой точки зрения особое значение имеет ст. 5 Конституции РФ, которая гласит: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 5). Это положение конкретизируется в ст. 67 Конституции РФ, в которой декларируется, что «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Подчеркивается, что территория Российской Федерации одновременно является территорией ее субъектов. С данной точки зрения немаловажное значение имеет и то, что согласно ст. 66 Конституции субъект РФ не может в одностороннем порядке изменить свой статус. В соответствии с ч. 5 данной статьи этот статус «может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом».

Гарантия единства системы государственной власти состоит в том, что Конституцией РФ предусмотрено право президента приостанавливать действие актов исполнительной власти, противоречащих Конституции РФ; право на введение чрезвычайного или военного положения на всей или части территории РФ, на роспуск законодательных органов власти субъектов РФ в случаях принятия ими правовых актов, не соответствующих Конституции РФ и федеральному законодательству, и др. Конституционный суд РФ вправе отменить любой законодательный акт, принятый соответствующими органами власти субъектов федерации, если они противоречат Конституции РФ и федеральным законам. Конституция возлагает на органы государственной власти, прежде всего на президента и правительство РФ, обязанности по принятию необходимых мер по охране суверенитета, независимости, единства и государственной целостности РФ. В случае возникновения угрозы выхода какого-либо субъекта федерации из состава Российской Федерации в целях сохранения ее единства и целостности в «экстремальных ситуациях» предусматривается возможность «федеральной интервенции» для преодоления этой угрозы.

Одним из важных рычагов обеспечения единого конституционно-правового поля федерации является тот факт, что границы между субъектами федерации являются административными и, соответственно, они не вправе устанавливать таможенные границы, пошлины, сборы и какие-либо иные препятствия для свободного перемещения людей, рабочей силы, товаров, услуг, финансовых и иных средств. Конституция запрещает субъектам федерации устанавливать какой бы то ни было особый статус своей территории.

Единство и целостность обеспечиваются общими для всей федерации органами всех ветвей государственной власти: законодательных, исполнительных, судебных. Ключевое значение с этой точки зрения имеет единство исполнительной власти, государственно-административного управления. В Конституции четко и ясно установлено, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации образуют единую систему исполнительной власти в пределах ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. В отличие от представительных органов или судов, обладающих определенной автономией, она составляет исполнительскую вертикаль. Здесь необходимо различать «органы власти в субъекте федерации» и «органы власти субъекта федерации». В первом случае речь идет о федеральных органах власти, не являющихся органами данного субъекта, а во втором — об органах власти самого субъекта федерации. С данной статьей тесным образом связано положение ст. 78 Конституции РФ, обеспечивающее механизм

взаимоотношений органов исполнительной власти РФ и ее субъектов в сфере их собственного ведения. Единство властной вертикали обеспечивается, в частности, тем, что, как указано в ч. 1 ст. 78 Конституции, для реализации компетенции Российской Федерации по единому государственному руководству на территории всей страны «федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц». Территориальные федеральные органы представляют собой отделы и управления федеральных министерств, государственных комитетов, агентств и т.д. для осуществления полномочий, относящихся к предметам ведения федерации. Речь идет, например, о военных комиссариатах, департаментах Министерства имущественных отношений РФ для управления федеральной собственностью, управления конкретными отраслями и сферами экономики, таких как территориальные подразделения Министерства путей сообщения, Государственной налоговой службы РФ, управления Центрального банка России в регионах и др.

Следовательно, система исполнительной власти в государстве должна основываться на целостности и взаимосвязи федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов федерации. Это предполагает единство структур исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов федерации при четком разграничении пределов полномочий на каждом уровне исполнительной власти в сфере совместного ведения. При этом необходимо строгое соблюдение органами исполнительной власти субъектов РФ нормативных предписаний органов федеральной исполнительной власти. Глава субъекта федерации выступает в качестве звена единой вертикали исполнительных органов власти. По предметам ведения федерации и по предметам совместного ведения он подчиняется президенту и правительству РФ. В пределах предметов ведения субъекта РФ и своей компетенции он действует самостоятельно, если это не противоречит Конституции РФ, уставу субъекта, и вправе вносить в правительство РФ проекты постановлений, которые подлежат обязательному рассмотрению.

Естественно, при осуществлении своих полномочий на региональном уровне органы федеральной исполнительной власти в тех или иных формах вступают во взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов федерации. В то же время, как установлено ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, «федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Причем органы исполнительной власти субъектов РФ, в свою очередь, могут передавать федеральным органам исполнительной власти часть своих полномочий (ч. 3 ст. 78). Такая передача должна осуществляться на основе взаимного соглашения.

Важной вехой в совершенствовании властной вертикали стало создание Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» института вмешательства федерального центра в дела субъектов федерации — федеральных округов. Этим же указом было утверждено Положение о полномочном представителе в округе и перечень федеральных округов, в соответствии с которым институт полномочных представителей Президента РФ в регионах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. В соответствии с этим положением главная задача полномочного представителя состоит в осуществлении контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти в соответствующем округе; координации деятельности федеральных органов с органами власти субъектов федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями и т.д.

Разумеется, формы, механизмы, средства обеспечения единства нормативно-правового пространства и властной вертикали Российской Федерации отнюдь не ограничиваются приведенными в данной статье. Тем не менее из всего изложенного выше очевидно, что федерализация, автономизация или какая-либо иная форма

децентрализации не могут служить фактором подрыва единства, фрагментации или распада государства. Как отмечает Э.Н. Примова, «при оценке преимуществ и недостатков федеративной формы государственного устройства нельзя противопоставлять принципы централизации и децентрализации. При истинном федерализме они не исключают, а дополняют друг друга, хотя приоритетность того или иного из них зависит от конкретных экономических, политических, геополитических факторов. К тому же федерация в нынешних российских условиях предполагает сохранение ряда основополагающих принципов исторически сложившейся государственной конструкции. Речь идет прежде всего о сильном властном центре, который при соблюдении соответствующих принципов организации его отношений с субъектами федерации не противоречит федеративным принципам государственного устройства» [Примова 2008: 17]. Иначе говоря, допуская децентрализацию, федерализм предполагает усиление централизации в ключевых сферах, имеющих общегосударственное значение. Одной из главных задач такой централизации является обеспечение верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Список литературы

Примова Э.Н. 2008. Правовые основы субсидиарности в отношениях между федеральным центром и субъектами федерации. — *Власть*. № 7. С. 13-17.

SARKAROVA Dzhamilya Salikhovna, *Cand.Sci.(Pol.Sci)*, Acting Head of the Chair of Legal Ensuring of Management, Dagestan State University (43a Gadzhieva St, Mahachkala, Republic of Dagestan, Russia, 367000; djam7575@mail.ru)

SOME ISSUES OF THE FURTHER STRENGTHENING THE VERTICAL LINE OF POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *The article attempts to identify and analyze some of the key factors and mechanisms to ensure the unity and vitality of the Russian state on the principles of federalism. It is shown that this objective can be achieved only if the separation of powers and the relationship between the different branches of government are supplemented by horizontal division of competence between the different levels of the vertical line of state power.*

The author substantiates the thesis that federalization, autonomization or some other form of de-centralization cannot be a factor in undermining the unity, the fragmentation or disintegration of the state. They do not exclude, but complement each other, thereby strengthening the vertical line of power; and their combination provides the unity of the state.

Keywords: *federation, federalism, constituent entity, Russia, de-centralization, unity, constitution, vertical line of power, legal space*
