

Г. Н. ЧЕБОТАРЕВ,
директор
Института государства и права,
проректор ТГУ,
г-р юрид. наук, профессор

ВЕРТИКАЛЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РЕГИОНЕ: КАКОЙ ЕЙ БЫТЬ?

Государственная (публичная) власть согласно ст. 10 Конституции РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Такое разделение государственной власти по горизонтали хорошо исследовано в правовой науке. Что же касается разделения власти по вертикали, то, как справедливо отмечает профессор А. А. Безуглов, о нем нет специальных норм в Конституции РФ, как нет и специальных научных исследований¹.

На значение разделения власти по вертикали между Российской Федерацией и ее субъектами, необходимость глубокого изучения данной проблемы нами указывалось несколько лет назад².

Федеративное устройство Российского государства имеет главным своим назначением установление оптимального соотношения между государственным целым и его частями, позволяющего преодолеть негативные последствия как излишней централизации, так и сепаратизма, раздробленности. При этом центральной задачей является соблюдение меры централизованности и децентрализованности.

Достижение оптимальности разделения властей по вертикали в настоящий момент предполагает не только разграничение предметов ведения и полномочий органов власти различных уровней, но и их консолидацию. Хотя достичь реальной консолидации власти затруднительно без четкого определения пред-

метов ведения, разграничения полномочий органов власти по предметам их совместного ведения.

Реализация принципа разделения властей по вертикали является актуальной задачей не только на уровне федеральной власти и власти субъектов РФ. Не менее значима проблема разделения публичной власти между субъектами РФ и муниципальными образованиями. Особый научный интерес представляет решение этих вопросов на практике, в частности, в ходе проводимой реформы местного самоуправления (укрупнения муниципальных образований, перераспределения полномочий) на юге Тюменской области.

Когда мы говорим о разделении властей между РФ и ее субъектами, то имеем в виду, безусловно, государственную власть. О какой же власти или властях идет речь, когда мы рассматриваем эту проблему на уровнях субъекта РФ и муниципальных образований? Без сомнения, о государственной власти и муниципальной власти. Что представляют собой эти власти? Если это различные по своей природе власти, то спрашивается, какое отношение к ним имеют теория и принципы разделения властей? Ответить на этот вопрос можно вполне утвердительно: самое непосредственное. Дело в том, что муниципальная власть или местное самоуправление как институт власти, по общепринятому мнению ученых, является властью публичной, политической. А последняя в силу ее суверенного характера есть власть единственно государственная и никакая иная. В правовой науке понятия «государственная власть» и «публичная власть» до недавнего времени рассматривались как равнозначные. Таким образом, муниципальная публичная власть — не что иное, как разновидность государственной власти на местном уровне.

Между государственной властью и муниципальной властью много схожих признаков, которые свидетельствуют об их единой правовой природе. Выведение же Конституцией РФ (ст. 12) органов местного самоуправления из системы государственных органов, по мнению А. А. Безуглова, ошибочно и требует внесения соответствующих изменений в Основной закон. Органы муниципалитетов, отмечает он, можно считать местными органами государственной власти и местного самоуправления.

Соглашаясь с этим выводом, хотелось бы только добавить следующее. Муниципальные органы, являясь по своей природе местными органами государственной власти, в своей деятельности в большей мере, чем иные органы государственной власти, используют формы и методы управления, присущие общественным объединениям. Они также тесно взаимодействуют с органами территориального общественного самоуправления, которые являются составной частью системы местного самоуправления³.

Все это дает основание полагать, что в условиях демократического федерализма существует три уровня государственной власти: федеральная власть, власть субъектов Федерации и местная власть. В отношениях между субъектами РФ и муниципальными образованиями применим принцип разделения государственной власти на власть субъекта РФ и муниципальную власть.

Однако такое разделение вовсе не означает дробление или диффузию государственной власти в регионе. Государственная публичная власть едина по своей природе. Единство власти позволяет выстроить вертикаль исполнительной ветви власти в субъекте РФ.

Вертикаль публичной власти — не одномерное понятие. Она имеет сложную структуру, включающую государственные органы исполнительной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления. Несмотря на конституционную норму о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, по нашему мнению, они, являясь публичными властными органами, составляют неотъемлемый элемент вертикали публичной власти.

Во-первых, как уже отмечалось нами, они по своей природе являются разновидностью органов государственной власти на местном уровне.

Во-вторых, они действуют в рамках законов и иных нормативно-правовых актов, принимаемых государственными органами. Решения органов местного самоуправления, противоречащие законодательству РФ и ее субъектов, могут быть отменены по инициативе органов государственной власти в судебном порядке.

В-третьих, органы местного самоуправления могут наделяться законами отдельными государственными полномочиями. Их деятельность по осуществлению переданных государственных полномочий подконтрольна органам государственной власти.

Таким образом, вертикаль власти, основанная на единстве публичной власти, может быть фактически установлена в субъекте РФ. При этом создается такая система власти, которая допускает возможность как разделения власти по вертикали, так и ее консолидации. В таком диалектическом единстве и борьбе противоположностей и формируется в настоящее время вертикаль публичной власти.

Нетрудно заметить, что «разделение публичной власти по вертикали» и «вертикаль публичной власти» не тождественные понятия, хотя и очень тесно соприкасающиеся, взаимообусловленные.

Разделение власти предполагает разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а вертикаль власти — консолидацию различных уровней публичной исполнительной власти. Как сопряжены эти два процесса? Не являются ли непреодолимыми имеющиеся противоречия? Какая из двух тенденций получит преимущественное развитие? Чтобы ответить на эти вопросы, надо прежде всего ясно представить себе сущность разделения публичной власти по вертикали. И у органов государственной власти, и у органов местного самоуправления должны быть и есть единство целей и основных задач, во многом совпадающие реальные государственно-властные механизмы осуществления власти. В то же время для эффективного властвования и укрепления вертикали власти очень важно закрепить за каждым уровнем публичной власти, за конкретными властными структурами определенный перечень предметов ведения и полномочий.

В настоящее время согласно Указу Президента РФ от 21 июня 2001 года № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного

самоуправления» разрабатываются предложения по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Одной из целей такой работы является как раз четкое разграничение компетенции между различными уровнями публичной власти. Однако в ходе обсуждения этих проблем на практике приходится слышать различные, порой диаметрально противоположные мнения о существенном или даже радикальном перераспределении полномочий в пользу либо органов государственной власти, либо органов местного самоуправления.

Что можно сказать по этому поводу? При проведении работы по разграничению в рамках единой публичной власти в субъекте РФ и в целом в РФ необходимо сохранить меру централизации и децентрализации власти. Уклон в ту или иную сторону чреват нежелательными последствиями функционирования вертикали власти, снижением ее эффективности. Поэтому главным критерием работы по разделению публичной власти по вертикали является, по мнению А. А. Безуглова, оптимальность разделения власти⁴.

Формула «разделяя, консолидировать», по нашему мнению, должна стать определяющей в поиске оптимального варианта вертикали власти. Какие существуют направления консолидации исполнительной власти в Тюменской области?

Рассматривая эту проблему, мы преднамеренно оставляем за рамками нашего анализа взаимоотношения исполнительных органов государственной власти Тюменской области и входящих в ее состав Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Прежде всего, необходимо завершить работу по укрупнению муниципальных образований на основе принятых на референдумах решений. Создание объединенных районных муниципальных образований позволит в большей мере консолидировать усилия всех органов публичной власти по решению насущных социально-экономических проблем региона. Одно дело, когда надо согласовывать меры, контролировать действия почти 300 муниципальных образований, а другое — организовать взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления трех десятков муниципальных образований. В то же время при переходе к новой модели территориального

устройства местного самоуправления на юге области нужно обязательно учитывать социально-экономические, географические, этнические особенности той или иной территории и, конечно же, мнение населения.

К примеру, в Тюменском районе функционируют такие муниципалитеты, как Боровский, Богандинский, Винзилинский и др., которые вполне самостоятельно и достаточно эффективно решают вопросы развития своих территорий, обеспечивают соблюдение основных прав и свобод жителей этих поселков. Есть ли смысл объединять их с другими муниципальными образованиями?

Учитывая специфику Тюменского района, здесь, на наш взгляд, целесообразно сохранить сельские муниципалитеты, но при этом нужно реорганизовать администрацию района. Один из вариантов, который предлагают специалисты нашего института, вместо районной администрации образовать в структуре администрации области департамент по Тюменскому району.

Объединение сотен сельских муниципалитетов в районные муниципальные образования повлечет за собой необходимость реорганизации и других территориальных органов администрации области — районных администраций, передачи их отдельных государственных полномочий вновь образованным районным исполнительным органам местного самоуправления.

Примеры наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления законами Тюменской области уже есть. Так, Законом Тюменской области «О наделении органов местного самоуправления Уватского района отдельными государственными полномочиями» от 22 июня 2001 года, разработанным кафедрой конституционного и муниципального права Института государства и права ТГУ, исполнительным органам местного самоуправления Уватского района переданы государственные полномочия в области:

- использования, охраны и защиты природных ресурсов, расположенных на территории Уватского района;
- охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- обеспечения прав граждан в сфере труда и социальной защиты населения;
- физической культуры и спорта и др.

Несомненно, при передаче части полномочий исполнительных органов власти области органам местного самоуправления вертикаль исполнительной власти укрепляется. Государственные органы получают конституционное право контролировать осуществление полномочий, переданных на уровень местного самоуправления.

Целям консолидации исполнительной власти в регионах послужит и внесение дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» о предоставлении права органам местного самоуправления передавать отдельные свои полномочия органам государственной власти. Такое дополнение федерального закона, наверное, не будет лишним, хотя и в настоящее время запрета на такую передачу по инициативе самих органов местного самоуправления в законодательстве нет. Ссылка на ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» некорректна. По смыслу данной статьи органы государственной власти не вправе ограничивать права местного самоуправления, а если им полномочия передаются по договору, по взаимному согласию сторон, то это не означает ограничения права местного самоуправления и не противоречит основным принципам местного самоуправления.

Также не запрещает передачу отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти и п. 5 ст. 14 вышеуказанного закона. В данном пункте не допускается осуществление органами государственной власти и государственными должностными лицами местного самоуправления в полном объеме полномочий органов местного самоуправления по договору с муниципалитетом и не идет речь о запрете их выполнения.

Конечно, наделение местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, с одной стороны, и передача полномочий органов местного самоуправления государственным органам, с другой, вызывают опасения о возможном сведении на нет полномочий муниципальных органов в решении вопросов местного значения, а значит, и фактического свертывания местного самоуправления. Данную опасность нельзя не учитывать. Поэтому необходимо законами РФ и субъектов РФ закрепить четкий исчерпывающий перечень полномочий, передача

которых недопустима в принципе, ибо это может привести к ущемлению конституционного права населения на осуществление местного самоуправления. В каждом муниципальном образовании есть вопросы, решение которых должно находиться в исключительной компетенции населения или органов местного самоуправления.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что принцип разделения властей по вертикали применительно к органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления вовсе не препятствует консолидации публичной власти, хотя достижение этой цели требует определенных продуманных мер законодательного и организационно-управленческого порядка. Укрепление вертикали исполнительной власти в рамках разделения властей по вертикали — одна из актуальных задач науки конституционного права.

ЛИТЕРАТУРА

¹ См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т. 1. М., 2001. С.319.

² См.: Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997. С. 95-97.

³ См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т. 1. М., 2001. С.351.

⁴ См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право. Т. 1. М., 2001. С.320

*В. И. СТЕПАНЧЕНКО,
заместитель председателя
Государственной Думы
Ямало-Ненецкого автономного округа*

ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В ходе парламентских слушаний, проходивших в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Рамазан Гаджимуратович Абдулатипов — член Совета Федерации