

А.В. Якушева*

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируются проблемы российского федерализма, связанные с взаимодействием «федерального центра» и региональных органов государственной власти, в контексте специфики федеративных отношений в России, построения их системы с учетом субъектного состава и содержания.

Действующий в Российской Федерации принцип единства государственной власти предусматривает согласованное осуществление органами государственной власти своих полномочий в соответствии с разделением предметов ведения, закрепленным ст. 71-73 Конституции Российской Федерации, а также единые принципы организации органов государственной власти в России в рамках принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Они, в свою очередь, предопределяют распределение функций и полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровня. Эти функции и полномочия осуществляются только в тех сферах, которые прямо обозначены в Конституции России и конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации как возможные для вмешательства федерального или регионального органа государственной власти. Компетенционные рамки деятельности органов государственной власти, неизбежность жесткой регламентации которых продиктована реальными возможностями и особенностями российского федерализма, и конституционный принцип *единства государственной власти* в России подразумевают специфический характер их взаимодействия в процессе осуществления собственных функций, реализации полномочий и достижения общегосударственных целей.

Реализуя собственные властные полномочия, органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вступают *во взаимодействие*, которое находит свое проявление во всех сферах функционирования государственного механизма. Правовая природа подобного взаимодействия (в рамках федерализма) обладает рядом признаков, которые отличают его от иных видов деятельности органов государственной власти, показывают его особенности, наиболее полно отражающие сущность данного процесса как федералистского.

* © Якушева А.В., 2006.

Якушева Анна Владимировна – кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета

Взаимодействие органов государственной власти Федерации и ее субъектов детерминировано факторами конституционно-правового и социально-политического характера, в частности, конституционными принципами народного, неделимого государственного и национального суверенитетов. Гармоничная деятельность государственно-властного механизма обусловлена необходимостью осуществления функций государства как главных социально значимых направлений его деятельности на конкретно-историческом этапе развития общества по достижению различных целей, решению соответствующих задач.

Первоочередной задачей российского государства, провозгласившего себя демократическим и правовым, является действительное обеспечение принципа народовластия и реальное признание в повседневной жизни государства и общества человека, его прав и свобод высшей ценностью. Общая цель и поиск оптимальных средств ее достижения – еще один фактор, обуславливающий взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти.

Каждый орган государственной власти для реализации государственных функций наделяется собственными полномочиями в сферах исключительного ведения Федерации либо ее субъектов или их совместного ведения, в которых они взаимодействуют. При этом обособленность предметов исключительного ведения, предусмотренная как для «федерального центра», так и для ее субъектов, не исключает взаимодействия органов государственной власти в обозначенных сферах, о чем свидетельствуют нормы отраслевого законодательства [1, 2, 3] и правоприменительная деятельность органов государственной власти. Разграничение компетенции между органами государственной власти, единство их системы – еще один фактор, обуславливающий особенности правовой природы взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам исключительного ведения и предметам совместного ведения *различно по формам*, в которые облекается этот процесс, однако содержательно оно носит федералистский характер, т.е. организованного процесса конституционно-правового построения и функционирования России как федеративного государства.

Таковы конституционно-правовые детерминанты взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Данное взаимодействие обладает специфическим содержанием, особенностями правоотношений, в рамках которых оно реализуется. Это взаимодействие выступает частью процесса, которым и является федерализм. Урегулированный материальными и процессуальными нормами права, он динамичен, представляет собой подвижную материю, видоизменяющуюся, но оставляющую в постоянном и неизменном положении принципы, на которых он основан. Федерализм выражен в совокупности федеративных связей, обеспечивающих его устойчивость, целостность с сохранением неизменными его основных свойств.

Данная характеристика федерализма по смыслу совпадает с философским определением понятия «структура». Структура – совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, сохранение основных свойств при различных внутренних и внешних изменениях [4.С.657]. В этом контексте важно определить понятие взаимодействия, имеющее к данной структуре непосредственное отношение.

Философия тесно связывает структуру с научным определением взаимодействия. Взаимодействие – категория, отражающая процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность, изменение состояния, взаимопереход, а также порождение одним объектом другого. Взаимодействие представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения, связи. Свойства объекта могут быть познаны только в процессе его взаимодействия с другими. Каждая из взаимодействующих сторон выступает как причина другой и как следствие обратного влияния противоположной стороны [4.С.81]. Исходя из такого определения, *взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов есть процесс воздействия его участников друг на друга, взаимная обусловленность их действий, находящаяся в тесных связях друг с другом*. Можно сделать вывод, что процесс постоянного позитивного взаимодействия субъектов есть суть федерализма, за счет него образуется совокупность связей между субъектами федеративных отношений. Этот процесс укрепляет российский федерализм, который вне взаимодействия «федерального центра» и регионов вообще теряет свой истинный смысл.

Прогрессивный, целенаправленный характер процесса взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, обеспечивается определенными правилами, упорядоченностью и организованностью. Выявить законы его развития в нужном направлении можно с точки зрения рассмотрения его как *организованного взаимодействия*, проанализировав его через призму определения организации и ее признаков.

В юридической и управленческой научной литературе нет однозначного понятия организации. Ее определяют как совокупность явлений, свойства которых проявляются в виде функций сохранения и развития этой совокупности [5.С.23,36,37], как деятельность по упорядочению связей, субординации и координации усилий в процессе достижения определенной цели [6.С.32], как внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленная их строением, а также как совокупность процессов и действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого [4.С. 463].

Любое из определений организации тесно связано с понятием системы как совокупности элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которые образует определенную целостность и единство, так как признаки организации определяются именно через упорядоченность и направленность системы организуемых элементов.

Опираясь на эти категории, не вполне устойчиво и прочно соотносимые с общим ходом реализации федеративных отношений в нашем государстве, можно установить, что организованное взаимодействие (т.е. обеспечивающее жизнеспособность федерализма, его целостность как структуры) возможно лишь в том случае, когда федеративные отношения осуществляются в рамках системы, а совокупность элементов данной системы в итоге и является носителем всех ее признаков. Поэтому любое взаимодействие, имеющее цель сохранить структурное состояние сферы, в которой оно осуществляется, должно обладать признаками организации, не существующей позитивно вне системной совокупности участвующих в ней элементов. Взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти, существование которого на данном этапе возможно лишь в рамках федерализма, должно быть направлено на его сохранение и укрепление. Для этого оно должно быть организовано в рамках системы федеративных отношений.

Построение данной системы должно быть направлено на достижение общегосударственных целей, ориентировано не столько на утверждение правового статуса самого субъекта Российской Федерации или «федерального центра», сколько на *укрепление связей* между ними, развиваться с перспективой все большего расширения контактов между «федеральным центром» и регионами.

Построение системы федеративных отношений обеспечивает организацию взаимодействия как процесса упорядоченного, с недопущением хаотичного контакта субъектов вне заранее заданных целей и рамок. Именно такое взаимодействие приводит к сохранению структуры федеративных процессов как совокупности связей, обеспечивающих целостность и устойчивость основных свойств федерализма. Жизнеспособный субъект федеративных отношений может оставаться таковым только при его существовании именно в рамках *процесса, а не обособленно*. При этом он должен обладать строго определенным правовым статусом, возможностью и способностью реализовывать права и обязанности в тех сферах, которые предоставлены ему для этого конституционным законодательством. В противном случае меняется правовая природа взаимодействия в федерации, фактическая форма государственного устройства.

Взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов реализуется в рамках *правового состояния* – пребывания субъектов в составе Российской Федерации. Органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, обладая публично-правовым статусом, осуществляя властно-распорядительную деятельность, влияют на достижение целей взаимодействия, которое обеспечивает федерализм как целостную структуру, благоприятную для развития народовластия и принципа приоритета интересов отдельного человека, его прав и свобод, обеспечения эффективности реализации норм Конституции. Во имя указанных целей необходимо находить должный баланс между публично-правовыми интересами отдельных субъектов федеративных отношений (интересов всего народа России либо его части на территории субъекта Федерации) и выработать фор-

мы эффективного взаимодействия, не искажающие сути федерализма как системы специфического взаимодействия субъектов.

Таким образом, правовая природа взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в России как уникального государственно-правового и политического явления характеризуется *двумя группами признаков*. Ряд признаков взаимодействия определяет его как организованный единый целенаправленный процесс, абстрагированный от свойств его субъектов. Другие признаки правовой природы взаимодействия отражают специфику статуса его субъектов.

К *первой группе* признаков относятся:

- развитие взаимодействия субъектов в рамках конституционных основ формирования и функционирования России как единого федеративного государства;

- целенаправленность взаимодействия к достижению эффективности норм, закрепляющих конституционно-правовой статус России как демократического и правового государства;

- наличие общегосударственных целей как итоговых ориентиров и приоритетов взаимодействия;

- общая материальная и процессуальная регламентация разрешения споров в случае столкновения интересов взаимодействующих субъектов;

- возможность восстановления конституционного развития взаимодействия субъектов через институт федерального вмешательства.

Вторая группа признаков взаимодействия связана с особенностями субъектов федеративных отношений как первичных элементов системы. Эти признаки сводятся к следующему:

- федеративные правоотношения реализуются в рамках *правового состояния* (правоотношения общего характера) субъектов в составе Российской Федерации;

- имеются особенности субъектного состава и содержания данных правоотношений (органы наделены властными полномочиями, действуют принципы единства государственной власти и неделимости государственного суверенитета Российской Федерации);

- равные права органов государственной власти субъектов в реализации правоотношений, обусловленные равноправием субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром;

- неравные возможности региональных органов государственной власти участвовать в процессе взаимодействия с федеральными органами государственной власти, обусловленные фактической асимметрией Российской Федерации;

- прямая зависимость характера, способов и форм взаимодействия от объекта конкретного правоотношения;

- возможность применения мер конституционно-правовой ответственности и «исключение» органа государственной власти субъекта Российской Федерации из механизма взаимодействия с федеральным органом государственной власти (досрочное прекращение полномочий).

При реализации федеративных отношений основным правовым ориентиром во взаимодействии федеральных и региональных органов государственной власти является федеральная Конституция. Обеспечить ее эффективность *целостно и гармонично* – главная цель взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, а средства ее достижения должны быть соразмерны и адекватны столь сложной для нашего государства цели.

Библиографический список

1. Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 года // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
2. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 года // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.
3. Федеральный закон «Об обороне» от 24 апреля 1996 года // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.
4. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983.
5. Сетров, М.И. Основы функциональной теории организации / М.И. Сетров. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1972.
6. Керженцев, М.П. Принципы организации / М.П. Керженцев. – М.: Экономика, 1968.

A. Yakusheva

JUDICIAL ESSENCE OF INTERACTION BETWEEN STATE AND LOCAL JURISDICTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article by A. Yakusheva «Judicial Essence of Interaction Between State and Local jurisdictions in the Russian Federation» is devoted to Russian federalism problems, specifically the interaction of «the federal center» and local agencies of State power. The author takes into consideration the specific character of federative relations in Russia and the building up of this system with account of subjective contents.