

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2012 Д.С. Воробьев

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

E-mail: OET2004@yandex.ru

Статья посвящена исследованию проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти применительно к вопросу об обеспечении безопасности в политической сфере общественных отношений. Автор доказывает, что в современной России необходима упорядоченность общественных отношений, согласованное функционирование и взаимодействие всех элементов единого государственного механизма. В противном случае создаются условия для конфликтов, пробелов и дефектов в государственной и муниципальной деятельности. В результате под угрозу ставятся интересы безопасности личности, общества и государства.

Ключевые слова: безопасность, конституционный строй, федерализм, местное самоуправление, разграничение предметов ведения и полномочий, разделение властей.

Конституционная проблема разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, государственными органами и органами местного самоуправления имеет непосредственное отношение к вопросу обеспечения политической безопасности. В условиях действия ст. 10 Конституции Российской Федерации публичная власть от имени государства не может осуществляться каким-либо одним органом или должностным лицом. Государственный суверенитет, будучи целостным и неделимым, не отрицает, а, напротив, предполагает необходимость разграничения компетенции между уровнями и органами публичной власти. Если компетенция разграничена - имеет место упорядоченность общественных отношений, согласованное функционирование и взаимодействие всех элементов единого государственного механизма. В противном случае создаются объективные условия для конфликтов, пробелов и дефектов в государственной и муниципальной деятельности. В результате под угрозу ставятся интересы безопасности личности, общества и государства.

Применительно к проблеме политической безопасности вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями и органами публичной власти приобретает особую значимость, что обусловлено следующими обстоятельствами. Во-первых, статус Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований находит свое юридическое выражение преимущественно в предметах ведения Рос-

сийской Федерации, совместного ведения Федерации и ее субъектов, ведения субъектов Федерации и вопросах местного значения муниципальных образований. Следовательно, конфликты интересов федеральных, региональных и муниципальных властных структур нуждаются в урегулированности посредством конституционно-правовых норм компетенционного характера. Во-вторых, аналогичные явления и процессы наблюдаются в “горизонтальном” секторе публично-властного механизма государства. Ни один из органов государственной власти или местного самоуправления не вправе действовать произвольно с превышением своей компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации, законодательством и подзаконными нормативными правовыми актами. Именно компетенция государственных органов очерчивает допустимые границы их властной деятельности, осуществления ими публичных функций.

В теоретико-методологическом аспекте проблема оптимального разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями и органами публичной власти опирается на конституционный принцип субсидиарности. В юридической науке этот принцип связывается со “зрелостью федеративных отношений”¹, “освобождением от функций, которые могут быть с успехом реализованы” другими органами², “конституционно-правовой определенностью, федеративно-децентрализованной подчиненностью, компетенционной коррелятивностью, формальной и процес-

суальной выраженностью, конструктивно-видовой вариабельностью”³. Нарушение принципа субсидиарности приводит к “неопределенности в законодательстве”, что влечет за собой “необоснованный рост числа нормативных правовых актов”, дублирование, а зачастую и прямое нарушение требований актов более высокой юридической силы⁴. В конечном итоге под субсидиарностью следует понимать такое состояние разграниченности предметов ведения и полномочий уровней и органов публичной власти, при котором достигается оптимальный конституционный баланс компетенции, а полномочия и функции закрепляются за теми органами или должностными лицами, которые способны их реализовать наиболее эффективным образом.

Построение отвлеченной теоретической модели разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями и органами публичной власти сопряжено с рядом трудностей. Во-первых, подвижность в разграничении предметов ведения и полномочий является следствием изменений в приоритетах государственной политики, которые требуют адекватных структурных преобразований. Во-вторых, в современной России структура органов федеральной исполнительной власти специальной компетенции (министерств, агентств и служб) находится в компетенции главы государства, а не законодательных органов власти. В-третьих, меняющиеся предпочтения избирателей по итогам очередных президентских или парламентских выборов нередко влекут за собой структурные и компетенционные изменения в законодательстве и правоприменительной практике. Поэтому юридическая теория может лишь предлагать законодателю определенные модели правового регулирования общественных отношений⁵. В конечном итоге окончательный выбор той или иной модели остается в сфере компетенции законодателя.

Свобода усмотрения законодательных органов власти при разграничении предметов ведения и полномочий не может пониматься в качестве безграничной. Во-первых, она связана нормами Конституции Российской Федерации, порядок изменений и внесения поправок в которую является весьма сложным. Во-вторых, законодатель несет публично-правовую обязанность учитывать рекомендации юридической науки по соблюдению теоретически выверенных критериев для разграничения компетенции. На практике, к

сожалению, указанные требования не всегда исполняются. Даже содержание ст. 71-73 Конституции Российской Федерации может быть подвергнуто критическому осмыслению с точки зрения четкости критериев разграничения предметов ведения, их группировки и структурирования.

На первый взгляд может показаться, что указанные проблемы не оказывают негативного воздействия на интересы политической безопасности. В действительности, наблюдается противоположная картина. Вместо планомерной и целенаправленной работы по реализации конституционной и законодательной компетенции, направленной на защиту интересов личности, общества и государства, органы государственной власти и местного самоуправления вовлекаются в череду споров о компетенции, вынуждены тратить значительные ресурсы на организацию нормоконтроля, прокурорского надзора за соблюдением органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Обзор практики конституционного правосудия современной России показывает необходимость учета национальной безопасности как важного фактора демократического строительства, который допускает соразмерные и сбалансированные правоограничения в юридической системе страны. Особенности настоящего этапа развития российского государства предполагают не только гарантии политической свободы, но и связанности правом, юридической ответственности. Никакое право “не может быть абсолютным и использоваться в противоречии с его назначением, тем более - намеренно с целью злоупотребления правом”⁶. Интересы национальной безопасности становятся одной из основных конституционно значимых ценностей, которые требуют адекватного учета в законодательстве и правоприменительной практике наряду с верховенством прав и свобод человека и гражданина, разделением властей, федерализмом, местным самоуправлением, разграничением предметов ведения и полномочий между властными структурами.

Обоснованность данных суждений подтверждают многочисленные факты. Усиление сепаратизма, попытки расчленения единой территории Российской Федерации с учетом усиления влияния пограничных стран (Китая, Турции, Японии) на субъекты Федерации несут “серьезную

угрозу нарушения геополитического пространства⁷⁷. Во внутривластной сфере различные группы интересов не всегда становятся “обобщающим вектором интересов большинства населения”; это несет в себе угрозу осуществления политики радикальными средствами, что дестабилизирует социально-политическую ситуацию⁸. Констатируется стремление ряда иностранных государств “оказывать конспиративное целенаправленное информационно-пропагандистское, финансовое, политическое и силовое воздействие на процесс организации и проведения выборов в ущерб национальной безопасности России⁹. Сохраняется общественная опасность представительства организованного криминалитета в выборных органах государственной власти и местного самоуправления¹⁰.

С момента принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации наше общество проходило различные этапы социально-экономических реформ, причем “за эти годы резко возросла дифференциация населения по уровню доходов. За чертой бедности находится около трети населения России. Дефолт, задержки зарплат, пособий, снижение количества и качества медицинских услуг привели к росту смертности, снижению рождаемости. Государство перестало обеспечивать даже минимальные социальные стандарты¹¹”.

Названные и ряд других обстоятельств побуждали руководство страны к определенным ответным мерам, к которым относятся: модернизация порядка формирования Совета Федерации, введение института федеральных округов, расширение сети территориальных органов федеральных органов государственной власти, изменение порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, принятие ряда поправок в законодательство об общих принципах организации власти в субъектах Федерации, об общих принципах организации местного самоуправления, избирательное законодательство, введение в действие федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”.

Все указанные меры определенным образом способствовали повышению уровня конституционной безопасности в стране. Однако это неизбежно привело к трансформации ряда конституционно-правовых институтов, включая ослабление действия механизма разделения властей, принципов федеративного устройства и местного самоуправления. Более централизованная мо-

дель государственного управления стимулировала концентрацию публичной власти, что во многом препятствует полноценной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. К.В. Арановский и С.Д. Князев правомерно утверждают, что “прямое вмешательство федерации” основано “главным образом на ее авторитете и откровенном усмотрении. Целесообразность, политические предпочтения федеральных властей выступают его ближайшим, прямым источником и основанием¹²”.

Вместе с тем Б.А. Страшун подчеркивает, что “полтора десятилетия действия Конституции показали, однако, воочию, что успех формирования в стране конституционного строя обуславливается не только (и, может быть, не столько) текстом высшего ее закона, сколько реализацией этого высшего закона, претворением его в жизнь. Реализация же в решающей мере определяется политико-правовой культурой общества, с которой у нас дело обстоит далеко не лучшим образом. Действительно, вся история России свидетельствует, что если где-либо ростки демократии появлялись, то очень скоро порождали злоупотребления, извращения на практике и легко затоптывались самодержавной властью. Достаточно вспомнить, как много демократически избранных руководителей не устояли перед соблазном вроде бы безнаказанного казнокрадства, взяточничества, вымогательства¹³”.

При подобных обстоятельствах в современной России, на наш взгляд, требуется сбалансированная система конституционных институтов и механизмов, которая, с одной стороны, обеспечивала бы надлежащий уровень национальной безопасности, с другой - гарантировала верховенство прав человека, плюралистическую демократию, разграничение предметов ведения, полномочий и ответственности. В качестве одного из удачных примеров нахождения данного баланса можно привести норму ч. 6 ст. 40 Конституции Ирландии: “Создание общественного мнения является вопросом самой большой важности для общего блага, поэтому государство приложит силы для обеспечения таким проявлениям общественного мнения, как радио, пресса, кино, сохранения их правомерной свободы выражения, включая критику Правительства, но она не должна быть использована для подрыва общественного порядка или морали или авторитета государства¹⁴”.

Основные гарантии политической безопасности создает, прежде всего, конституция государства. Самим своим существованием конституция обеспечивает устойчивость функционирования государственного строя, механизмы преемственности политической власти, защиту от произвола и несанкционированного вмешательства государства в частную жизнь граждан. Конституция Российской Федерации запрещает захват власти или присвоение властных полномочий (ч. 4 ст. 3); распространяет государственный суверенитет на всю территорию России (ст. 4); закрепляет федеративное устройство и содержит основы правовых процедур его изменения (ст. 5, 65 - 79); гарантирует единство гражданства (ст. 6), экономического пространства (ст. 8) и правовой системы (ст. 15). Конституция Российской Федерации исходит из необходимости сохранения исторически сложившегося государственного единства, стабильности и конституционного правопорядка на всей территории России.

Политическая стабильность конституционного регулирования достигается благодаря поддержке доверия граждан к закону и действиям государства. Для этого необходимы разумная стабильность правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в законодательство, предоставление гражданам возможности посредством временного регулирования в течение разумного переходного периода адаптироваться к внесенным изменениям. Вследствие конституционного регулирования политической безопасности, органы государственной власти и местного самоуправления функционируют на основе принципов непрерывности, разграничения полномочий и ответственности за принимаемые решения. Будучи учрежденными Конституцией Российской Федерации и легитимированными волей народа, органы государственной власти и местного самоуправления обладают организационной и функциональной самостоятельностью. Их деятельность становится производной от правовой функции государства, его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения.

В целях обеспечения политической безопасности адекватной заменой имеющихся институтов данной безопасности (при условии реализации предложенных выше демократических преобразований) в будущей России должны стать, на наш взгляд, законодательные механизмы кон-

троля устойчивости политической системы. Это четкое разграничение политического экстремизма и свободы политической дискуссии, идеологического плюрализма и ответственности; обеспечение надлежащего баланса между ролью человека и его социальным положением, правами и обязанностями, деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, заслугами и их признанием, преступлением и наказанием. По справедливому мнению А.А. Фомина, "несовершенство правового обеспечения безопасности во многом связано с дефектностью действующего российского законодательства. С одной стороны, осуществилась гуманизация законодательства, предполагающая провозглашение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создание механизмов для их реализации, ограничение произвола государства рамками закона и ликвидация бесправия личности. С другой - на формирующееся российское законодательство не могли не повлиять проблемы переходного периода: передел собственности, инфляция и падение производства, обнищание населения, рост преступности, коррупция"¹⁵.

Следует подвергнуть критическому осмыслению положения ст. 76 Конституции Российской Федерации о верховенстве актов субъектов Федерации над актами федеральных государственных органов, если будет доказан факт принадлежности соответствующего полномочия к исключительному ведению субъекта Федерации. Во-первых, подобные нормы создают у субъектов Федерации иллюзию конституционной допустимости неподчинения актам федерального центра, сепаратизма и конфронтации, в то время как на практике судебные органы чрезвычайно редко придерживаются анализируемых требований ст. 76 Конституции Российской Федерации. Сложно представить ситуацию, чтобы суд общей юрисдикции или арбитражный суд, скажем, признал указ Президента Российской Федерации или постановление Правительства Российской Федерации недействующим, а потому не подлежащим применению вследствие его противоречия закону субъекта Российской Федерации. Во-вторых, анализируемые нормы ст. 76 Конституции Российской Федерации имеют смысл только в условиях четкого конституционного закрепления предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

На практике наблюдаются противоположные тенденции. Статья 73 Конституции Российской

Федерации не содержит конкретного перечня предметов исключительного ведения субъектов Федерации. Предусмотренная же ст. 73 Конституции Российской Федерации норма о принадлежности к исключительному ведению субъектов Федерации всех полномочий, находящихся вне сферы ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного с субъектами Федерации ведения, есть не что иное, как отрицание государственного суверенитета Российской Федерации.

Следует признать, что подобные неточности нормативного содержания ст. 71-73, 76 Конституции Российской Федерации во многом явились следствием политической ситуации, в которой принималась действующая Конституция Российской Федерации. Вследствие острых противоречий между Президентом и Верховным Советом Российской Федерации, роспуска главой государства федерального парламента и местных представительных органов, досрочных депутатских выборов основным вопросом при разработке президентского варианта проекта конституции страны была проблема институциональной организации федеральной власти. Нормы ст. 71-73, 76 Конституции Российской Федерации напрямую заимствовали методологию, а зачастую - и содержание Федеративного договора¹⁶. В последующем России потребовалась существенная модернизация механизма разграничения предметов ведения и полномочий, однако в условиях неизменности Конституции Российской Федерации это мог осуществить лишь федеральный законодатель.

¹ *Липатов Э.Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества: автореф. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 9.

² *Кочеткова Н.В.* Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации: автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 9.

³ *Чураков В.Г.* Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными го-

сударственными органами: автореф. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 7.

⁴ *Кириенко Г.С.* Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: автореф. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 9.

⁵ *Дубовик В.Н.* Уставная модель организации государственной власти в Москве: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9-12.

⁶ *Гапченко О.А.* Судебная защита как элемент обеспечения безопасности общества и личности в современной России // *Права человека и проблемы безопасности общества и личности в современной России.* Волгоград, 2009. С. 16.

⁷ *Мохов Е.А.* Организованная преступность и национальная безопасность России. М., 2002. С. 15.

⁸ *Райгородский В.Л.* Национальная безопасность России: политико-правовые средства обеспечения. Ростов н/Д, 2004. С. 113.

⁹ См.: *Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р.* Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М., 2007. С. 38.

¹⁰ *Красинский В.В.* Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Тамбов, 2009. С. 45.

¹¹ *Кабьшев С.В.* Реализация Конституции РФ: пути оптимизации // *Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики.* М., 2008. С. 281.

¹² *Арановский К.В., Князев С.Д.* О понятии и разновидностях федерального принуждения в отношении к российской государственности // *Федеральное принуждение: вопросы теории и практики.* СПб., 2006. С. 11.

¹³ *Страшун Б.А.* Российской Конституции 15 лет // *Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и перспективы российского конституционализма на общемировом фоне).* М., 2008. С. 52.

¹⁴ *Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского союза.* М., 1997. С. 351.

¹⁵ *Фомин А.А.* Основные направления совершенствования правозащитного механизма в сфере обеспечения безопасности личности // *Современное общество и право.* 2010. № 1. С. 47.

¹⁶ О Федеративном договоре: постановление Съезда народных депутатов Рос. Федерации от 10 апр. 1992 г. // *ВС РФ.* 1992. № 17. Ст. 898.

Поступила в редакцию 02.12.2011 г.