

DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-1-145-160

Принцип единства исполнительной власти в федеративном устройстве современной России*

В.М. Платонов

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Макляя, 6, Москва, Россия, 117198
(e-mail: vladimir@platonovvm.ru)

В статье рассматривается принцип единства исполнительной власти в федеративном устройстве современной России — чтобы показать, что единая система исполнительной власти в контексте российской политико-правовой культуры предполагает иерархичность отношений между органами исполнительной власти разных уровней. Такая специфика взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации противоречит идее вертикального разграничения власти. Российская модель федеративных отношений исходит из того, что там, где имеет место переплетение интересов федерации и ее субъектов, продуктивным представляется не их обособление или размежевание, а взаимодействие, обеспечение совместного решения задач, стоящих перед государством и его составными частями. Автором были изучены федеральные нормативно-правовые акты и практика Конституционного Суда, в которых нашел свое закрепление и оценку принцип единства системы исполнительной власти. Статья основана на культурологическом подходе как разновидности системно-структурного анализа права и иных элементов социальной действительности. Такой подход позволяет рассмотреть специфику российского федерализма как особой модели государственного управления в динамике, а соответствующие институты — в их постоянном взаимодействии и развитии. Использование формально-юридического метода позволило выявить правовое содержание принципа единства системы государственной власти как «краеугольного камня» российского федеративного устройства. Результатом стала следующая культурно-историческая модель российских федеративных отношений: допуская широкую децентрализацию в политической сфере (через закрепление перечня предметов совместного ведения федерального центра и субъектов РФ, а также по остаточному принципу — исключительной законодательной компетенции субъектов РФ), федеральный центр усиливает централизационные механизмы в административной сфере (через распределение полномочий в рамках предметов совместного ведения), тем самым обеспечивая конкуренцию политических интересов при сохранении жестких статистических начал в сфере государственного управления.

Ключевые слова: децентрализация; единство исполнительной власти; федеративное устройство; разграничение полномочий; политическая и правовая культура.

Тенденции к централизации или децентрализации государственной власти отражают баланс публичных ресурсов и специфику их распределения [22]. На основе соотношения этих тенденций оценивается эффективность системы государственного и муниципального управления. При этом децентрализация ради нее

* © Платонов В.М., 2020.

Статья поступила 15.05.2019 г. Статья принята к публикации 10.09.2019 г.

самой бессмысленна, ее цель — перераспределение задач, функций и полномочий между уровнями власти, чтобы добиться максимальной эффективности управленческого процесса [26; 29; 30]. Значение децентрализации не следует преувеличивать, поскольку ее элементы подчиняются логике функционирования механизма государственной власти, в частности это: а) требование организационного единства публичной власти, степень которого определяется спецификой ветвей власти, а также предметов ведения и полномочий; б) признание, что некоторые властные структуры функционируют на основе принципа вертикали и интеграции власти, что обеспечивает их гармоничное и взаимодополняющее участие в осуществлении политической власти; в) нормативное закрепление предметов ведения и полномочий субъектов власти, что не означает невозможности их последующего изменения, поскольку часто необходимый и достаточный их объем определяется эмпирически — в процессе взаимодействия государственных органов [25; 31].

Состояние современных исследований в этой области таково, что вопросам вертикали власти как фактора централизации системы государственного управления в отечественной литературе уделяется гораздо больше внимания, чем исследованию практического значения вертикали для усиления взаимодействия уровней государственной власти на основе общности их интересов [24; 32]. Пожалуй, наиболее обстоятельным трудом по вопросам вертикали государственной власти стала монография под редакцией А.В. Малько и Р.В. Пузикова «Вертикаль публичной власти в правовом пространстве России» [4]. С политологической точки зрения интерес представляют работы Д.Е. Слизовского [12] и Д.С. Докучаева [6], с социологической — А.Е. Чириковой [15]. Проблематика государственного управления, связанная с вертикалью исполнительной власти, изложена в работах Я.И. Кузьмина [13], А.В. Клименко [7], О.С. Минченко [8], Э. Паина [10], О.Б. Подвинцева [11]. Теоретическую основу статьи составили работы зарубежных ученых — А. Бенца, Й. Сонниксена [22], А. Лейпхарта [26], М. Аморе, М. Бенедсена [21], А. Фатаса, И. Михова [23], Х. Мартинеса-Васкеса, Х. Бозза [27; 28], посвященные проблеме баланса между разными уровнями государственного управления.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип единства системы государственной власти (часть 3 статьи 5). Этот принцип находит подтверждение в положениях части 2 статьи 77, устанавливающей, что в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения с субъектами РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральной властью и органами государственной власти субъектов РФ происходит с учетом необходимости обеспечения реализации положений статей 5 и 77 Конституции.

Базовыми требованиями, обуславливающими такое разграничение, являются: принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны (часть 2 статьи 4); высшая юридическая сила и прямое действие Конституции РФ на всей территории России (часть 1 статьи 15); положения о том, что вне пределов ведения, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, авто-

номные области и округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативно-правовых актов (часть 4 статьи 76), однако они не могут противоречить федеральным законам, принятым по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами — в случае противоречия действует федеральный закон (часть 5 статьи 76).

Гарантией установленного конституцией порядка осуществления правотворческой деятельности является право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия конституции и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения суда (часть 2 статьи 85).

Единство государственной власти обеспечивается распространением суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию (часть 1 статьи 4), применением единых демократических принципов организации и деятельности органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, принципом равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным центром (часть 4 статьи 5). Единству государственной власти способствует закрепление в части 1 статьи 85 и в статье 105 Конституции РФ механизмов согласования интересов органов государственной власти различных уровней.

Конституционное закрепление принципа единства исполнительной власти реализуется при конкретизации сфер деятельности органов государственной власти [9. С. 120] посредством указания на предметы совместного ведения РФ и ее субъектов, а также на то, что единство акцентируется не столько в организации исполнительной власти, сколько в деятельности ее органов. Этот принцип учитывает, что по вопросам совместного ведения органы исполнительной власти субъектов РФ не находятся в непосредственном подчинении федеральных органов, однако обязаны выполнять их указания, сформулированные в подзаконных нормативно-правовых актах, изданных в пределах полномочий федерального центра по вопросам совместного ведения. Эта обязанность основана на положениях части 2 статьи 115 Конституции РФ об обязательном характере постановлений и распоряжений Правительства РФ и положениях пункта 2 статьи 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ. При этом положения этого федерального закона предполагают, что федеральные органы исполнительной власти не вправе в рамках предметов совместного ведения давать поручения органам исполнительной власти субъектов РФ в части полномочий, не закрепленных за ним в установленном законом порядке.

Свою оценку принципу единства исполнительной власти в контексте разграничения предметов ведения и полномочий между федеральной властью и субъек-

ектами РФ дал Конституционный Суд, указавший в Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края», что для организации системы государственной власти существенное значение имеет конституционное положение, согласно которому в пределах ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения с субъектами РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти (статья 77, часть 2), что должно обеспечиваться при создании органов государственной власти субъектов РФ. Поскольку по Конституции РФ законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо закреплять в Уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение (это противоречило бы и статье 77, часть 2).

В своем определении от 6 декабря 2001 года № 249-О «По ходатайству Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия—Алания и Республики Татарстан» Конституционный Суд указал, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти, поэтому должны подчиняться единым принципам и правилам функционирования.

Впоследствии принцип единства системы государственной власти последовательно истолковывался Конституционным Судом в русле обозначенных правовых позиций. Таким образом, его Постановление от 18 января 1996 года № 2-П стало своего рода моделью прецедентного значения, образцом, аргументация которого неоднократно использовалась Судом.

Российская культурно-историческая модель федеративного устройства и разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами исходит из принципа единства исполнительной власти, при этом предусматривая широкие возможности компенсации ее изъянов в ситуациях, в которых система может показать свою неэффективность или нефункциональность. Так, единство системы исполнительной власти обеспечивается таким компенсационным механизмом, как институт передачи полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ, а также передачи полномочий от органов исполнительной власти субъектов РФ федеральным органам (части 2 и 3 статьи 78). Для понимания сути разграничения полномочий между федераль-

ным центром и субъектами РФ важно то, что при передаче полномочия его природа и принадлежность не меняется. Инструментом, опосредующим такую передачу, являются соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Часть 3 статьи 78 Конституции РФ закрепляет возможность передачи органами исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий федеральным органам. Часть 2 указанной статьи, закрепляя возможность такой передачи, содержит ограничение — такая передача не должна противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Использование в Конституции РФ понятия «свои полномочия» порождает следующие проблемы: во-первых, неясно, включает ли оно лишь исключительные полномочия федерального центра и субъектов РФ или же также и полномочия Федерации и ее субъектов по вопросам совместного ведения. Во-вторых, чем вызвано ограничение права на передачу полномочий для федеральных органов исполнительной власти и отсутствие такого ограничения для органов исполнительной власти субъектов РФ? Вероятно, понятие «свои полномочия» включает себя обе группы полномочий (эта точка зрения поддержана Конституционным Судом в 2001 году), а порядок распределения и реализации полномочий федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ определяется федеральными законами, т.е. законодательной властью. При этом полномочия субъектов РФ и федеральной власти — это по большей мере позитивные обязательства, и лишь та их часть, что сформулирована в дозволительной форме, предполагает возможность передачи на основании решения федерального органа исполнительной власти, которое не может противоречить решениям, утвержденным законодательной властью.

Иными словами, проблема единой системы исполнительной власти связана с тем, что, развиваясь в контексте российской политико-правовой культуры, она оказывается относительно несовместима с принципом федерализма, понимаемым в рамках западной политико-правовой культуры как вертикальное размежевание федеральной власти и субъектов федерации. Формирование единой системы исполнительной власти предполагает иерархичность отношений между органами исполнительной власти разных уровней. Такая иерархичность подразумевает: 1) обязанность органов исполнительной власти субъектов РФ следовать в сфере совместного ведения указаниям федеральных органов; 2) участие федеральных органов в реализации задач, возложенных на органы субъектов РФ; 3) осуществление федеральными органами контроля за органами исполнительной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения; 4) закрепление в законодательстве возможности приостановления и судебного признания недействующими нормативно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ.

Существует точка зрения, что такая специфика взаимоотношений между федеральными и органами исполнительной власти субъектов РФ «обесценивает идею вертикального разграничения власти, заложенную в принципе федерализма» [2. С. 124]. Аргументами сторонников этой точки зрения становятся утверждения, что федеративную структуру органов государственной власти характеризует нали-

чие «сегментированных, независимых подразделений с ограниченным правом управления» [2. С. 124], защищенность органов власти субъектов федерации от вмешательства в их деятельность в тех сферах, где переплетены интересы федерации и ее субъектов, в то время как при единстве исполнительной власти эти принципы нарушаются. С этой точкой зрения сложно согласиться, поскольку единство системы исполнительной власти не подрывает независимость субъектов федерации по иным вопросам, например, исключительного ведения субъектов или законодательной деятельности в рамках совместного ведения. Кроме того, российская модель федеративных отношений исходит из того, что там, где имеет место переплетение интересов федерации и ее субъектов, продуктивным представляется не их обособление или размежевание, а взаимодействие разных уровней власти, обеспечение совместного решения задач, стоящих перед государством и его составными частями.

Видимо, российский федерализм предполагает развитие конституционной доктрины и практики по вопросу о единстве системы органов исполнительной власти. Инструментами развития этой системы являются: процедуры совместного принятия решений органами государственной власти разных уровней; 2) кадровая политика в федеральных и региональных государственных органах, осуществляемая с учетом мнения как федеральных, так и региональных структур; 3) реализация принципа двойного подчинения государственных органов субъектов федерации, реализующих полномочия в порядке статьи 77 Конституции РФ.

Реализация принципа двойного подчинения может быть усовершенствована: формирование «пирамиды» должно предполагать подчинение органов государственной власти субъектов РФ только высшим федеральным органам, а во взаимоотношениях с территориальными федеральными органами исполнительной власти должно иметь место взаимодействие, а не отношения власти и подчинения. Из отношений, основанных на приказах федеральных органов государственным органам субъектов РФ, целесообразно исключить территориальные органы исполнительной власти субъектов РФ, т.е. приказ должен направляться вышестоящему органу исполнительной власти субъекта РФ или его должностному лицу, которые, в рамках своей компетенции, будут обеспечивать исполнение приказа, при необходимости давая собственные указания территориальным органам. Таким образом, сложится система опосредованного властного воздействия федеральных органов государственной власти на территориальные органы исполнительной власти субъектов РФ, при которой федеральный приказ, адресованный, по сути, им, будет доводиться до их сведения органами власти субъекта РФ, тем самым легитимируя отношения власти и подчинения между федеральной властью и властью субъектов РФ. На практике такая модель взаимоотношений обеспечит самостоятельность территориальных органов исполнительной власти субъектов РФ по отношению к федеральным органам, усилит контроль за реализацией ими поручений, поскольку связь между ними и вышестоящими органами значительно крепче и интенсивнее, чем между ними и федеральными органами.

Другим возможным механизмом урегулирования отношений между органами государственной власти РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ

может стать введение двухуровневой модели принятия решений, обязательных для исполнения территориальными органами исполнительной власти субъекта РФ. В рамках двухуровневой системы федеральный орган издает обязательный для исполнения приказ, а высший орган исполнительной власти субъекта РФ обладает правом отлагательного вето в отношении приказа. В случае серьезных конфликтов между федеральной властью и органами государственной власти субъектов РФ конфликт подлежит разрешению либо на уровне федерального Правительства, либо Президентом РФ, либо в судебном порядке. Такая ситуация позволит легитимировать приказы, которые отдаются органами государственной власти РФ и адресованы органам исполнительной власти субъектов РФ.

Повышению эффективности конституционной системы разрешения конфликтов между Федерацией и ее субъектами может способствовать эволюция полномочий Президента РФ по приостановлению действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения суда. Реализация этих полномочий Президентом напрямую представляется эффективной, когда речь идет о правовых актах глав субъектов РФ. Если же правовой акт издан правительством субъекта РФ или его органом исполнительной власти, логично предусмотреть возможность как непосредственной реакции со стороны Президента РФ, если речь идет об особом социально значимом содержании приостанавливаемого правового акта, так и участие Правительства РФ или профильного федерального министерства в анализе ситуации для принятия Президентом соответствующего решения.

Применительно к возможности выполнения федеральным органом исполнительной власти полномочий органов государственной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения следует исходить из возможности применения либо расширительного, либо ограничительного подхода. Первый предполагает, что такая ситуация правомерна на любом уровне исполнительной власти (высших органов или территориального органа федерального органа исполнительной власти, когда деятельность ответственного органа исполнительной власти субъекта оказывается неэффективной). Ограничительный подход исходит из того, что выполнение полномочий органа исполнительной власти субъекта РФ федеральным органом реализуется только на высшем уровне. Вероятно, применение ограничительного подхода, хотя он, на первый взгляд, в большей степени соответствует «реальному» разграничению компетенции между Федерацией и ее субъектами, способно существенно снизить эффективность решения управленческих задач, поэтому применение расширительного подхода представляется более предпочтительным.

Обеспечению эффективного взаимодействия федеральных органов и органов исполнительной власти субъектов РФ может способствовать правовая диагностика моделей разграничения компетенции между ними [14. С. 131]. Правовая диагностика проводится на основе комплекса показателей, позволяющих системно оценить влияние деятельности органов государственной власти на общественные отношения и социальные проблемы. Ю.А. Тихомиров предлагает диагностировать

деятельность субъектов публичной власти на основе следующих типов информации: отраслевой, статистической, информации о правовых конфликтах, информации, полученной в ходе деятельности контрольно-надзорных органов, а также в результате самоанализа деятельности субъекта публичной власти. Такая информация позволяет оценить степень обоснованности закрепления компетенции за субъектом публичной власти на конкретном историческом этапе; проанализировать объемы бюджетного финансирования, сопоставив их с реальными расходами субъекта публичной власти, а также с целевым использованием ресурсов; сопоставить объем и содержание мероприятий, закрепленных за субъектом публичной власти в планах, программах, нормативно-правовых актах, с реально осуществленными мероприятиями; проанализировать содержание правовых актов, принятых субъектом публичной власти при реализации закрепленных за ним функций. В основу этой модели оценки информации о деятельности субъектов публичной власти положена «целевая ориентация» — модель распределения компетенции между федеральными и органами субъектов РФ, при которой «целеполагание находит выражение в нормативно установленных функциях, показателях деятельности органов и комплексе действий по их достижению, в контроле и мониторинге» [14. С. 134]. Целеполагание при разграничении компетенций между федеральными и органами власти субъектов РФ требует согласованности целей на федеральном уровне и целей, закрепленных за регионами. На каждом уровне власти цели следует «привязывать» к конкретным субъектам публичной власти, что позволит избежать дублирования полномочий, определить, какие субъекты публичной власти будут осуществлять взаимодействие при решении конкретной управленческой задачи, а также закрепить формы их взаимодействия и зоны ответственности каждого субъекта в контексте конкретной управленческой задачи.

Разграничение компетенций между федеральными и органами власти субъектов РФ в модели целеполагания целесообразно корректировать на основе следующего алгоритма: 1) на основе конкретной цели определяются задачи управленческой деятельности, ее промежуточные и конечные результаты (показатели); 2) определяются меры и механизмы реализации управленческих задач и создается система их осуществления с четким распределением ролей между субъектами публичной власти разных уровней; 3) проводится качественная и количественная оценка достижения управленческой цели на всю систему государственного управления; 4) оцениваются ресурсы, необходимые для достижения цели, определяется их источник; 5) проводится оценка факторов, способствующих и препятствующих достижению управленческой цели. Этот алгоритм позволяет, с одной стороны, обеспечить функциональное единство системы исполнительной власти, с другой — дифференцированно подойти к организации взаимодействия между федеральными и органами исполнительной власти субъектов РФ в зависимости от экономического, политического и социального потенциала конкретного субъекта РФ.

Укреплению единства исполнительной власти способствует также построение единой исполнительной вертикали, начало которой было положено изменениями,

внесенными в 2004 году в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот закон ввел процедуру, в соответствии с которой Президент РФ представляет законодательному (представительному) органу субъекта РФ кандидатуру на пост высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), и он дает или не дает свое согласие на эту кандидатуру. Критики этого подхода выдвигали следующие аргументы: во-первых, закон закрепляет полномочие Президента РФ инициировать роспуск законодательного органа субъекта РФ, что, по сути, предопределяет его позицию при голосовании; во-вторых, введение такой процедуры означает постепенный переход от модели федеративного децентрализованного государства к модели деконцентрации властных полномочий. Во многом под воздействием критики с 2012 года базовой моделью замещения поста высшего должностного лица субъекта РФ стали прямые выборы, но субъект вправе сохранить модель избрания представительным органом по представлению Президента.

В защиту предшествующей модели замещения должности главы субъекта РФ следует отметить, что она показала жизнеспособность и эффективность. Так, Президент РФ предлагал на должности глав субъектов РФ кандидатуры, которые получали поддержку в региональных законодательных органах. Во всяком случае, начиная с 2004 года и по настоящее время ни одного конфликта между Федерацией и субъектом РФ по данному вопросу не возникло. Кроме того, процедура назначения на должность главы субъекта РФ способствовала повышению управляемости системы исполнительной власти: через предложение кандидата на должность главы субъекта РФ федеральная власть получала возможность без прямого вмешательства в политику субъекта РФ оперативно реагировать на социально-экономические потребности регионального развития и отслеживать эффективность решения управленческих задач на региональном уровне, своевременно используя компенсационные механизмы. В конечном итоге именно такая политика позволила сегодня перейти к прямым выборам глав субъектов, сформировав необходимый политический опыт и традиции в регионах.

Принцип единства исполнительной власти предполагает наличие отношений вертикального типа между федеральными и органами власти субъектов РФ, а также деконцентрацию полномочий во взаимоотношениях федеральных органов власти, т.е. некую «организационную технику» [3. С. 392], состоящую «в передаче прав по принятию решений представителям центральной власти, осуществляющим свою деятельность на региональном и местном уровнях» [5. С. 97]. Применение механизмов деконцентрации власти не противоречит федеративной модели отношений — федеральная власть обладает всеми конституционными возможностями определять, какое из ее конкретных звеньев будет реализовывать какие полномочия. Децентрализация во взаимоотношениях федеральной власти и органов власти субъектов РФ также имеет место в тех вопросах, где Конституция РФ закрепляет относительную автономность интересов субъектов РФ, а субъекты РФ способны эффективно осуществлять управленческие функции вне прямой вертикальной подчиненности федеральным органам.

Позитивный опыт формирования политических традиций на региональном уровне может быть использован и на уровне местного самоуправления. Значимость качественных изменений в этой сфере сложно переоценить, поскольку местное самоуправление — один из основных инструментов реализации государственной политики в социальной сфере и в решении вопросов местного значения. В контексте построения вертикали исполнительной власти целесообразно рассмотреть возможность постепенного повышения роли глав субъектов РФ в определении кандидатур на должности глав исполнительных органов местного самоуправления. Кроме того, эту процедуру можно увязать со взаимодействием глав субъекта РФ и полномочных представителей Президента в федеральных округах. Конституционно-правовая легитимность таких изменений заложена в статье 132 Конституции РФ, закрепляющей возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Эта возможность конкретизирована в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и связана с необходимостью финансирования бюджетных расходов муниципальных образований для исполнения ими отдельных государственных полномочий. Следует также отметить, что в настоящее время, хотя главы муниципальных образований в большинстве своем формально избираются населением (часть 2 статьи 36 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» закрепляет различные способы замещения этой должности), по факту определение кандидатур на эти должности и их административная поддержка на выборах зависят от интересов властной вертикали — мнения федеральной власти и субъекта федерации.

Подобная вертикаль власти обеспечивает единство центра принятия управленческих решений (в лице федерального органа исполнительной власти), учет интересов субъектов федерации и муниципальных образований (через участие в формировании властных структур разных уровней) и отсутствие посягательств на компетенцию субъектов РФ и органов местного самоуправления, поскольку речь идет об организации деятельности исполнительной власти без вторжения в сферу законодательной компетенции.

Таким образом, описанная модель взаимоотношений между федеральной властью, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления позволяет выработать компромиссы между уровнями власти на основе самой вертикали исполнительной власти (возможности решать ряд вопросов государственного и муниципального управления в порядке подчинения) и объективных свойств исполнительной власти, представляющей собой «верховенство силы, капитала и имущества» [1]. В этой системе отношений представительные законодательные органы субъекта РФ и муниципального образования выступают элементами системы сдержек и противовесов, если интерпретировать теорию разделения властей в ее вертикальном аспекте. Будучи избраны населением, эти органы, одобряя или не одобряя политику органов исполнительной

власти соответствующего уровня, обеспечивают легитимность принимаемых исполнительной властью решений.

Стремление обеспечить политическую интеграцию регионов, как и интеграцию в общефедеральном масштабе, потребовало от Российской Федерации поиска инструментов, которые, с одной стороны, решали бы эту задачу, а, с другой, не позволяли бы усиливать региональные элиты и их партикулярные социально-экономические и политические интересы. Одним из таких инструментов и стала политическая интеграция через единый административный механизм в рамках системы исполнительной власти. При этом нельзя обвинить федеральный центр в антиконституционном сужении пространства федеративных отношений и степени самостоятельности субъектов РФ. Так, нельзя отождествлять контроль федерального центра над социально-экономическим, административным и политическим пространством государства с социально-экономическим, административным и политическим контролем над субъектами РФ или вмешательством в их дела. Ошибочно считать институты федерального представительства в субъектах РФ признаком зависимости регионов от федерального центра. Как показала практика развития федеративных отношений после 2000 года, федеральная власть сумела обеспечить баланс федеральных и региональных интересов в деятельности силовых структур, расположенных в субъектах федерации.

Эволюция федеративных отношений в направлении укрепления вертикали власти позволила федеральному центру создать эффективную систему исполнения решений и контроля за их исполнением. Так, ответственности регионов за исполнение решений федеральной власти по вопросам, входящим в ее компетенцию, корреспондирует ответственность федерального центра за принимаемые решения. В свою очередь, ориентация субъекта РФ на исполнение решения стимулирует формирование на региональном уровне вертикального административного механизма, обеспечивающего эффективность реализации управленческих функций. По сути, Федерация стимулирует появление у своих субъектов эффективных механизмов реализации их полномочий. Такая региональная вертикаль власти имеет четкую ориентацию на оперативное решение управленческих задач. Кроме того, она позволяет федеральному центру, не вмешиваясь напрямую в компетенцию субъектов РФ, смещать «центр тяжести» в их полномочиях и усилиях с политической (партикуляризм интересов, т.е. потенциал к дезинтеграции) на административную (рационально-управленческая, имеющая потенциал к единству) сферу.

Библиографический список

- [1] *Авакьян С.А.* Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации. М., 1998.
- [2] *Бланкенагель А.* Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации — какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.
- [3] *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973.
- [4] *Вертикаль публичной власти в правовом пространстве России / Под ред. А.В. Малько, Р.В. Пузикова.* Тамбов, 2011.

- [5] *Дементьев А.* Единая исполнительная вертикаль в системе публичной власти // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2.
- [6] *Докучаев Д.С.* «Вертикаль власти» и трансформация системы региональной идентичности в современной России // Политика и общество. 2010. № 3.
- [7] *Клименко А.В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1.
- [8] *Клименко А.В., Минченко О.С.* Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1.
- [9] *Лексин И.* Конституционное значение понятия «единая система исполнительной власти» // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.
- [10] *Паин Э.* Управление культурным разнообразием в городах: новая парадигма в регулировании этнополитических отношений в России // Государственная служба. 2016. № 106.
- [11] *Подвицнев О.Б.* Попытка формирования новых политических элит в регионах РФ: цели, механизмы, результаты (2012—2014 гг.) // Власть и элиты. 2015. Т. 2.
- [12] *Слизовский Д.Е.* Политическое лидерство в контексте укрепления вертикали власти // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2001. № 3.
- [13] Тезисы доклада на XVII Апрельской международной научной конференции «Перспективы административной реформы» / Я.И. Кузьминов, А.Б. Жулин // <https://conf.hse.ru/2016/reports>.
- [14] *Тихомиров Ю.А.* О влиянии административной реформы на федеративные отношения // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.
- [15] *Чирикова А.Е.* Вертикаль власти в оценках региональных элит: динамика перемен // Политические исследования. 2008. № 6.
- [16] ФЗ от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42.
- [17] ФЗ от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40.
- [18] ФЗ от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50.
- [19] Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.
- [20] Определение Конституционного Суда РФ от 6.12.2001 № 249-О «По ходатайству Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия—Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 28.01.2002. № 4.
- [21] *Amore M., Bennedsen M.* The value of local political connections in a low-corruption environment // Journal of Financial Economics. 2013. Vol. 110. No. 2.
- [22] *Benz A., Sonnicksen J.* Patterns of federal democracy: Tensions, friction, or balance between two government dimensions // European Political Science Review. 2017. Vol. 9. No. 1.

- [23] *Fatas A., Mihov I.* Policy volatility, institutions, and economic growth // *Review of Economics and Statistics*. 2013. Vol. 95. No. 2.
- [24] *Ledeneva A.V.* Can Russia Modernise? *Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge, 2013.
- [25] *LeÓN S., Orríols L.* Asymmetric federalism and economic voting // *European Journal of Political Research*. 2016. Vol. 55. No. 4.
- [26] *Lijphart A.* The power-sharing approach // J.V. Montville (Ed.). *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Lexington, 1990.
- [27] *Martinez-Vazquez J.* *Asymmetric Federalism in Russia: Cure or Poison?* Georgia State University, 2002.
- [28] *Martinez-Vazquez J. & Boex J.* *Russia's Transition to a New Federalism*. World Bank Publications, 2001.
- [29] *Pierre J., Guy Peters B.* *Governance, Politics and the State*. Basingstoke, 2000.
- [30] *Rodríguez-Pose A.* Do institutions matter for regional development? // *Regional Studies*. 2013. Vol. 47. No. 7.
- [31] *Shaikhutdinova G.R.* Enhanced cooperation in federal states: Democracy through asymmetry // *Public Administration Issues*. 2017. Vol. 5.
- [32] *Zhuravskaya E.* *Federalism in Russia* // Aslund A., Guriev S., Kuchins A. (Eds.). *Russia after the Global Economic Crisis*. Washington, 2010.

DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-1-145-160

The principle of the executive power unity in the contemporary Russian federative model*

V.M. Platonov

RUDN University

Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, 117198, Russia

(e-mail: vladimir@platonovvm.ru)

Abstract. The article considers the unity of executive power in the federative model of contemporary Russia to show that a single system of executive power within the Russian political-legal culture presupposes a hierarchical relationship between executive authorities of different levels. Such specifics of the relationship between the federal executive bodies and executive bodies of the subjects of the Russian Federation contradicts the idea of a vertical division of powers. The Russian model of federal relations is based on the fact that if the interests of the federation and its subjects are intertwined the best decision is not to isolate or separate the levels of power but rather to help them to interact, to provide a joint solution to the challenges of the state and its constituent parts. The author studied the federal legal acts and the practice of the Constitutional Court, in which the principle of the unity of the executive power was reinforced and evaluated. The article is based on the culturological approach as a kind of the system-structural analysis of law and other elements of social reality. This approach allows to consider the specifics of the Russian federalism as a special model of public administration in dynamics, and the corresponding institutions in their constant interaction and development. The formal-legal method allowed to identify the legal content of the principle of the state power system unity as the ‘cornerstone’ of the Russian federative structure. As a result, the article presents the following cultural-historical model of the Russian federative

* © V.M. Platonov, 2020.

The article was submitted on 15.05.2019. The article was accepted on 10.09.2019.

relations: it allows for widespread decentralization in the political sphere (by providing a list of objects of joint jurisdiction of the federal center and the subjects of the Russian Federation, and also — by residual principle — the exclusive legislative competence of the subjects), while the federal center strengthens centralization mechanisms in the administrative sphere (through the distribution of powers within the joint jurisdiction), thus, ensuring political competition under the tough statist principles in public administration.

Key words: decentralization; unity of executive power system; federative model; division of powers; political-legal culture

References

- [1] Avakyan S.A. *Problemy narodnogo predstavitelstva v Rossiiskoi Federatsii* [Issues of people's representation in the Russian Federation]. *Problemy narodnogo predstavitelstva v Rossiiskoi Federatsii*. Moscow; 1998 (In Russ.).
- [2] Blankenagel A. Kontseptsiya edinoi sistemy ispolnitelnoi vlasti, chast 2 statiy 77 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii — kakaya sistema, a gde edinstvo? [The concept of the unified system of executive power in Part 2, Article 77 of the Constitution of the Russian Federation — what system, and where is the unity?]. *Sravnitelnoe Konstitutsionnoe Obozrenie*. 2006; 1 (In Russ.).
- [3] Vedel J. *Administrativnoe pravo Frantsii* [Administrative Law of France]. Moscow; 1973 (In Russ.).
- [4] *Vertikal publichnoy vlasti v pravovom prostranstve Rossii* [A Vertical of Public Power in the Legal Space of Russia]. A.V. Malko, R.V. Puzikov (Eds.). Tambov; 2011 (In Russ.).
- [5] Dementiev A. *Edinaya ispolnitelnaya vertikal v sisteme publichnoi vlasti* [The single executive vertical in the system of public power]. *Sravnitelnoe Konstitutsionnoe Obozrenie*. 2005; 2 (In Russ.).
- [6] Dokuchaev D.S. 'Vertikal vlasti' i transformatsiya sistemy regionalnoj identichnosti v sovremennoj Rossii ['Power vertical' and transformation of the regional identity system in contemporary Russia]. *Politika i Obshchestvo*. 2010; 3 (In Russ.).
- [7] Klimenko A.V. Desyatiletie administrativnoy reformy: rezulyaty i novye vyzovy [The decade of the administrative reform: Results and new challenges]. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya*. 2014; 1 (In Russ.).
- [8] Klimenko A.V., Minchenko O.S. Polnomochiya, funktsii i uslugi ispolnitelnoy vlasti: sootnoshenie, klassifikatsiya i osnovnyie kharakteristiki [Powers, functions and services of the executive power: correlation, classification and key features]. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya*. 2016; 1 (In Russ.).
- [9] Leksin I. Konstitutsionnoe znachenie ponyatiya 'edinaya sistema ispolnitelnoi vlasti' [The constitutional meaning of the term 'unified system of executive power']. *Sravnitelnoe Konstitutsionnoe Obozrenie*. 2006; 1 (In Russ.).
- [10] Pain E. Upravlenie kulturnym raznoobraziyem v gorodakh: novaya paradigma v regulirovanii etnopoliticheskikh otnosheniy v Rossii [Management of cultural diversity in cities: A new paradigm in the regulation of the ethnic-political relations in Russia]. *Gosudarstvennaya Sluzhba*. 2016; 106 (In Russ.).
- [11] Podvintsev O.B. Popytka formirovaniya novykh politicheskikh elit v regionakh RF: tseli, mekhanizmy, rezulyaty (2012—2014 gg.) [An attempt to create new political elites in the Russian Federation regions: Goals, mechanisms, results (2012—2014)]. *Vlast i Elity*. 2015; 2 (In Russ.).
- [12] Slizovsky D.E. Politicheskoe liderstvo v kontekste ukrepleniya vertikalni vlasti [Political leadership under the strengthening power vertical]. *RUDN Journal of Political Science*. 2001; 3 (In Russ.).
- [13] Kuzminov Y.I., Zhulin A.B. Perspektivy administrativnoi reformy [Perspectives of the administrative reform]. <https://conf.hse.ru/2016/reports> (In Russ.).
- [14] Tikhomirov Yu.A. O vliyaniy administrativnoi reformy na federativnye otnosheniya [On the administrative reform impact on the federative relations]. *Sravnitelnoe Konstitutsionnoe Obozrenie*. 2006; 1 (In Russ.).

- [15] Chirikova A.E. Vertikal vlasti v otsenkah regionalnykh elit: dinamika peremen [The power vertical in the estimates of the regional elites: Dynamics of changes]. *Political Studies*. 2008; 6 (In Russ.).
- [16] FZ ot 06.10.1999 No. 184-FZ “Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii” [Federal Law ‘On general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of the state power in the subjects of the Russian Federation’]. *Sobranie Zakonodatelstva RF*. 18.10.1999. No. 42 (In Russ.).
- [17] FZ ot 6 oktyabrya 2003 goda No. 131-FZ “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii” [Federal Law ‘On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation’]. *Sobranie Zakonodatelstva RF*. 2003. No. 40 (In Russ.).
- [18] FZ ot 11 dekabrya 2004 goda No. 159-FZ “O vnesenii izmenenii i dopolnenii v FZ ‘Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii’ i v FZ ‘Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiiskoi Federatsii’” [Federal Law “On changes and amendments to the Federal Law ‘On general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of the state power in the subjects of the Russian Federation’ and to the Federal Law ‘On basic guarantees of voting rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation’”]. *Sobranie Zakonodatelstva RF*. 2004. No. 50 (In Russ.).
- [19] Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 18.01.1996 No. 2-P “Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii Ustava (Osnovnogo Zakona) Altaiskogo kraja” [Statement of the Constitutional Court of the Russian Federation ‘On the constitutionality of a number of provisions of the Charter (Basic Law) of the Altai Region]. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF*. 1996 (1) (In Russ.).
- [20] Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 06.12.2001 No. 249-O “Po khodataistvu Prezidenta Respubliki Bashkortostan ob ofitsialnom razyasnenii Opredeleniya Konstitutsionnogo Suda RF ot 19 aprelya 2001 goda po khodataistvu polnomochnogo predstavatelya Prezidenta RF v Privolzhskom federalnom okruge ob ofitsialnom razyasnenii Opredeleniya Konstitutsionnogo Suda RF ot 27 iyunya 2000 goda po zaprosu gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dumy o proverke sootvetstviya Konstitutsii RF otdelnykh polozhenii Konstitutsii Respubliki Adygeya, Respubliki Bashkortostan, Respubliki Ingushetiya, Respubliki Komi, Respubliki Severnaya Osetiya-Alaniya i Respubliki Tatarstan” [Statement of the Constitutional Court of the Russian Federation at the request of the President of the Republic of Bashkortostan ‘On the official explanation of the Statement of the Constitutional Court of the Russian Federation at the request of the plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the Volga Federal District on the official explanation of the Statement of the Constitutional Court of the Russian Federation at the request of a group of deputies of the State Duma on the constitutionality of certain provisions of the Constitutions of the Republic of Adygea, Republic of Bashkortostan, Republic of Ingushetia, Republic of Komi, Republic of North Ossetia — Alania and Republic of Tatarstan’]. *Sobranie Zakonodatelstva RF*. 28.01.2002. No. 4 (In Russ.).
- [21] Amore M.D., Bennedsen M. The value of local political connections in a low-corruption environment. *Journal of Financial Economics*. 2013; 110 (2).
- [22] Benz A., Sonnicksen J. Patterns of federal democracy: Tensions, friction, or balance between two government dimensions. *European Political Science Review*. 2017; 9 (1).
- [23] Fatas A., Mihov I. Policy volatility, institutions, and economic growth. *Review of Economics and Statistics*. 2013; 95 (2).
- [24] Ledeneva A.V. *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge; 2013.
- [25] LeÓN S., Orriols L. Asymmetric federalism and economic voting. *European Journal of Political Research*. 2016; 55 (4).

- [26] Lijphart A. The power-sharing approach. J.V. Montville (Ed.). *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Lexington; 1990.
- [27] Martinez-Vazquez J. *Asymmetric Federalism in Russia: Cure or Poison?* Georgia State University; 2002.
- [28] Martinez-Vazquez J., Boex J. *Russia's Transition to a New Federalism*. World Bank Publications; 2001.
- [29] Pierre J., Peters G.B. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke; 2000.
- [30] Rodríguez-Pose A. Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*. 2013; 47 (7).
- [31] Shaikhutdinova G.R. Enhanced cooperation in federal states: Democracy through asymmetry. *Public Administration Issues*. 2017; 5.
- [32] Zhuravskaya E. Federalism in Russia. Aslund A., Guriev S., A. Kuchins (Eds.). *Russia after the Global Economic Crisis*. Washington; 2010.