

Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации в сфере обеспечения политической безопасности

© 2012 Д.С. Воробьев

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

E-mail: OET2004@yandex.ru

Статья посвящена исследованию проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти в аспекте обеспечения конституционной безопасности современной России. Автор предлагает собственную модель правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам политической безопасности.

Ключевые слова: безопасность, разграничение предметов ведения и полномочий, политическая система, конституционализм.

Согласно действующему в настоящее время Федеральному закону “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (ст. 26.1), полномочия органов государственной власти субъектов Федерации могут осуществляться не только по предметам ведения субъектов Федерации (п. 1 ст. 26.1) и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (п. 2 ст. 26.1), но и по предметам ведения Российской Федерации (п. 3 ст. 26.1). Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

Данная конструкция, на наш взгляд, сама по себе несет в себе существенную угрозу интересам политической безопасности современной России. Наделение федерального законодателя, а тем более главы государства и правительства страны правом возложения на региональные органы власти полномочий, которые в силу Конституции Российской Федерации составляют сферу исключительно ведения федеральных органов, приводит к дисбалансу в разграничении предметов ведения и полномочий, к противоречиям и произвольному толкованию. Органы государственной власти субъектов Федерации в силу требований ст. 71, 73, 76 Конституции Российской Федерации просто не могут иметь полномочий, вытекающих из предметов ведения Российской Федерации. Иное означало бы фактическую не-

разграниченность предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, отрицание института предметов ведения Российской Федерации (ст. 71, 76 Конституции Российской Федерации). На наш взгляд, федеральный законодатель вправе определять полномочия государственных органов субъектов Федерации лишь в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, а также исключительного ведения субъектов России.

В анализируемом Федеральном законе предписывается юридическая взаимосвязь между полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации и их финансовым обеспечением (ст. 26.2 - 26.3). Такая взаимосвязь исходит из презумпции финансовой емкости полномочий, что в действительности не всегда соблюдается: реализация многих полномочий не сопряжена с расходами за счет средств федерального или региональных бюджетов. Механизм финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации опирается на следующие принципы. Полномочия региональных государственных органов по предметам ведения субъектов Федерации финансируются на счет средств бюджетов субъектов Федерации и субвенций из федерального бюджета. Что касается финансового обеспечения иных полномочий, то механизм выглядит сравнительно сложным и дифференцированным.

Применительно к финансированию полномочий государственных органов субъектов Федерации по предметам совместного ведения, законодатель перечисляет круг вопросов, финансирование которых подчиняется предыдущей схеме. Такой перечень содержится в п. 2 ст. 26.3

Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”. Иными словами, имеется перечень полномочий государственных органов субъектов Федерации, которые вытекают из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, но финансируются так, как будто эти полномочия относились бы к предметам ведения субъекта Федерации.

Идентичный механизм финансирования разных по своей природе полномочий имеет ряд конституционно-правовых последствий, оказывающих негативное воздействие на интересы политической безопасности. Из института совместного ведения фактически изымаются определенные полномочия и, минуя Конституцию Российской Федерации, передаются в область финансирования субъектами Федерации. В результате Федерация утрачивает конституционные основания для финансового контроля за реализацией указанных полномочий субъектами Федерации. В свою очередь, субъекты Федерации при недостаточности бюджетных средств вынуждены игнорировать предписания федеральных нормативных правовых актов, которые они обязаны соблюдать вследствие норм ст. 76 Конституции Российской Федерации.

Более логичным было бы, на наш взгляд, отнесение полномочий, указанных в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, к сфере ведения субъектов Федерации. Для этого не является обязательным внесение поправок в ст. 73 Конституции Российской Федерации, достаточно предписаний федерального закона. В результате конституционно-правовой механизм разграничения предметов ведения и полномочий находился бы в более устойчивой связи с финансово-правовым обеспечением, устранялись бы основания для конфликта между конституционно-правовыми и финансово-правовыми нормами.

Основной вопрос здесь состоит в допустимости или недопустимости дополнительного финансирования полномочий за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами (п. 1 ст. 26.3 данного Федерального закона). Объемный по содержанию и гибкий по ре-

зультатам внесения поправок перечень п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, по существу, преследует такую основную цель: добиться для субъектов Федерации или исключить для федерального центра дополнительное финансирование. Таким образом, федеральный законодатель заведомо исключает для себя определенные расходы по публично-правовым обязательствам, вытекающим из конституционного механизма совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, возлагая их на региональные государственные органы.

Такой подход в целом может быть оправдан в аспекте интересов обеспечения политической безопасности современной России. Однако важно, какие именно полномочия государственных органов субъектов Федерации оказались в перечне п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, допустимо ли их региональное финансирование без федеральной поддержки при сохранении субординации федерального и регионального правового регулирования.

В частности, подп. 1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” предусмотрено, что материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъекта Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти и работников государственных учреждений субъекта Федерации, составляет полномочие по предметам совместного ведения и финансируется за счет бюджета субъекта Федерации. Какая-либо субординация региональных нормативных правовых актов по отношению к федеральным актам здесь не требуется, поскольку федеральное законодательство не регулирует данные правоотношения.

Однако неограниченная свобода усмотрения субъектов Федерации по вопросам оплаты труда лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации и государственных гражданских служащих, может привести к существенным общественно-политическим последствиям и нарушить баланс общественных отношений.

Практика показывает, что региональные чиновники не стесняются установить себе высокие ставки заработной платы и повышенные льготы (особенно в части доплаты к государственной пенсии). Расходная часть регионального бюджета не сразу ощущает соответствующие потери, но по мере выхода региональных чиновников на пенсию будет иметь явную тенденцию к увеличению. Отменить подобные льготы нельзя вследствие правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о противоправности ухудшения уровня социальной защищенности граждан. Однако в регионах по-прежнему остается чрезвычайно низким уровень оплаты труда работников других бюджетных организаций, прежде всего учреждений образования, здравоохранения, науки и культуры. Дисбаланс заработных плат чиновников и работников других бюджетных организаций приводит к росту протестных настроений в обществе, а это создает угрозу политической безопасности в стране.

Кроме того, нельзя не учитывать дифференцированный уровень бюджетной обеспеченности в регионах современной России. Субъекты Федерации с высоким уровнем доходной части бюджета имеют возможность увеличить заработную плату работникам бюджетных организаций, другие субъекты Федерации вынуждены довольствоваться более скромными расходами на указанные нужды. В масштабе страны это также оказывает негативное влияние на политическую безопасность, поскольку низкооплачиваемые услуги врачей, учителей и других категорий бюджетных работников приводят к оттоку кадров, внутренней миграции, а в конечном итоге к падению качества медицинских и образовательных услуг, нарушению конституционных социально-экономических прав и свобод граждан в субъектах Федерации с неблагоприятными показателями социально-экономического развития.

При подобных обстоятельствах, на наш взгляд, требуется более централизованная политика оплаты труда в государственных организациях. Установление заработной платы в бюджетных организациях должно регулироваться федеральными законами и придерживаться единой методики. Внедрение в практику названного предложения, в числе прочего, позволило бы уменьшить уровень коррупции в обществе.

Другим показательным примером могут служить нормы подп. 5 и 5.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, согласно которым к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения относятся вопросы предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, а также предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий. В данных вопросах органы государственной власти субъектов Федерации связаны с нормами Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”¹. Статьей 4 данного Федерального закона предписывается единство системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которая объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В статье 11 Федерального закона перечисляются полномочия органов субъектов РФ и муниципальных образований, однако эти полномочия не дают оснований для самостоятельности регионов и муниципалитетов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В результате публично-правовое обязательство субъектов Федерации по финансированию ряда полномочий в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций не увязывается с организационными полномочиями федеральных органов власти, требования которых обязательны для субъектов РФ, и создается конфликтогенная среда в области федеративных отношений, которая причиняет вред интересам политической безопасности в стране.

В отличие от вышеприведенных примеров, разграничение предметов ведения и полномочий в области безопасности опирается на несколько иную методологию. Пункт “м” ст. 71 Конституции Российской Федерации относит “оборону и безопасность” к предметам ведения Российской Федерации. Статья 10 Закона Российской Федерации “О безопасности” указывает, что обеспечение безопасности личности, общества и государства осуществляется на основе разграничения полномочий органов законодательной, исполни-

тельной и судебной властей в данной сфере. Органы исполнительной власти обеспечивают исполнение законов и иных нормативных актов, регламентирующих отношения в сфере безопасности; организуют разработку и реализацию государственных программ обеспечения безопасности; осуществляют систему мероприятий по обеспечению безопасности личности, общества и государства в пределах своей компетенции; в соответствии с законом формируют, реорганизуют и ликвидируют государственные органы обеспечения безопасности. Судебные органы обеспечивают защиту конституционного строя в Российской Федерации, руководствуясь Конституцией и законами; осуществляют правосудие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению безопасности.

Приведенные правовые нормы на первый взгляд выглядят согласованными. Если безопасность составляет предмет исключительного ведения Российской Федерации, федеральный законодатель логично разграничивает полномочия между законодательными, исполнительными и судебными органами государственной власти, исключая тем самым компетенцию органов местного самоуправления и, возможно, полномочия государственных органов субъектов Федерации.

Однако в действительности понятие безопасности является более многозначным. Так, ст. 6 Федерального закона “О радиационной безопасности населения” определяет полномочия государственных органов субъектов Федерации в области обеспечения радиационной безопасности², ст. 6 Федерального закона “О безопасности дорожного движения” – соответствующие полномочия государственных органов субъектов Федерации и муниципальных образований³. Аналогичные свойства характерны для нормативного содержания ст. 2 Федерального закона “О пожарной безопасности”⁴ и ряда иных нормативных правовых актов. Все это дает основания для вывода, что безопасность как таковая не может составлять предмет исключительного ведения Российской Федерации. К ведению Федерации может относиться национальная безопасность, государственная безопасность или какой-то иной вид безопасности, свидетельствующий о достаточной степени его идентификации с учетом федеративной природы российской государ-

ственности и наличия в России самостоятельно-го и ответственного местного самоуправления. В противном случае нормы ст. 6 Федерального закона “О радиационной безопасности населения”, ст. 6 Федерального закона “О безопасности дорожного движения”, ст. 2 Федерального закона “О пожарной безопасности” следовало бы признать неконституционными.

Приведенные выводы в полной мере распространяются на институт политической безопасности. Обеспечение политической безопасности – общая задача федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Но этот факт не отрицает необходимости и возможности разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями и органами публичной власти в сфере политической безопасности. Проведенное нами исследование позволяет предложить следующую модель разграничения предметов ведения и полномочий в сфере политической безопасности.

К ведению Российской Федерации относятся: обеспечение безопасности федеративного устройства, целостности Российской Федерации; защита Российской Федерации от внешних политических угроз; регулирование и ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина; безопасность деятельности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и федеральных государственных служащих; безопасность управления федеральной государственной собственностью; безопасность финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования; безопасность ценовой политики; безопасность федеральной налоговой и бюджетной систем; безопасность судостроительства и деятельности прокуратуры; обеспечение безопасности посредством уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, гражданского, гражданско-процессуального, арбитражно-процессуального регулирования общественных отношений.

К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации относятся: обеспечение безопасности административно-территориального деления; защита конституционных прав и свобод человека и гражданина; безопасность деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации и региональных государственных гражданских служащих; безопасность управления региональной государственной собственностью; безопасность региональной налоговой и бюджетной систем; безопасность орга-

низации конституционных (уставных) судов и мировых судей; обеспечение безопасности посредством административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного, земельного, природоохранного регулирования общественных отношений.

К ведению субъектов Федерации относятся: обеспечение безопасности муниципально-территориального деления на территории муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения; безопасность деятельности лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальных служащих, безопасность управления муниципальной собственностью, безопасность муниципальных бюджетных и налоговых систем, обеспечение безопасности посредством принятия конституций (уставов), законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Федерации.

Предложенная нами модель правового регулирования разграничения предметов ведения и

полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам политической безопасности может быть использована как одна из возможных в случае разработки и внесения в Государственную думу в порядке законодательной инициативы проекта Федерального закона “О политической безопасности”.

¹ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон от 21 дек. 1994 г., с послед. изм. // Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 1994. □ 35. Ст. 3648. 2010. □ 31. Ст. 4192.

² О радиационной безопасности населения: федер. закон от 9 янв. 1996 г., с послед. изм. // СЗ РФ. 1996. □ 3. Ст. 141; 2008. □ 30 (4. 2). Ст. 3616.

³ О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10 дек. 1995 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1995. □ 50. Ст. 4873; 2009. □ 1. Ст. 21; 2010. □ 31. Ст. 4196.

⁴ О пожарной безопасности: федер. закон от 21 дек. 1994 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1994. □ 35. Ст. 3649; 2010. □ 30. Ст. 4004.

Поступила в редакцию 01.03.2012 г.