

Центр проблемного анализа и государственно-  
управленческого проектирования

---

**С.С. Сулакшин, А.С. Малчинов,  
М.В. Глигич-Золотарева, В.Н. Лексин,  
Н.А. Хаванский, Н.А. Гаганова, Е.С. Казак**

# **Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России**

Москва  
Научный эксперт  
2011

УДК 342.24

ББК 67.400

М 43

**Сулакшин С.С., Малчинов А.С., Глигич-Золотарева М.В.,  
Лексин В.Н., Хаванский Н.А., Гаганова Н.А., Казак Е.С.**

**М 43 Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России:** Монография / Под общей ред. А.С. Малчинова. — М.: Научный эксперт, 2011. — 256 с.

ISBN 978-5-91290-122-5

Монография посвящена проблемам взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации ими своих полномочий. Для исследования был использован метод углубленного интервью исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С целью решения выявленных проблем разработан проект федерального закона «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Книга предназначена для руководителей органов законодательной и исполнительной власти, депутатов, правоведов, научных работников, аспирантов, студентов и всех интересующихся проблемами федерализма, вопросами взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти.

УДК 342.24

ББК 67.400

ISBN 978-5-91290-122-5

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2011

# Оглавление

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>ГЛАВА 1. Методология разработки эффективного закона</b> .....	8
1.1. Основы методологии законопроектирования .....	8
1.2. Основные понятия .....	12
<b>ГЛАВА 2. Советский и зарубежный опыт взаимодействия центральных и региональных органов государственной власти</b> .....	15
2.1. Исторический опыт согласования уровней полномочий в СССР .....	15
2.2. Зарубежный опыт межуровневого взаимодействия органов власти .....	38
<b>ГЛАВА 3. Проблемы межуровневого взаимодействия органов государственной власти в Российской Федерации</b> .....	64
3.1. Механизмы межуровневого взаимодействия органов государственной власти .....	64
3.2. Проблемы межуровневого взаимодействия органов государственной власти в Российской Федерации .....	97
3.3. Практика судебно-конституционного разрешения межуровневых коллизий .....	165
<b>ГЛАВА 4. Проект федерального закона «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации»</b> .....	199
4.1. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» .....	199
4.2. Проект федерального закона «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» .....	207
4.3. Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» .....	239
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	244
<b>Литература</b> .....	248
<b>Сведения об авторах</b> .....	255

## ВВЕДЕНИЕ

Эффективность системы государственного управления региональным развитием России во многом зависит от того, насколько четко и слаженно в процессе осуществления ими своих полномочий взаимодействуют между собой федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ.

Дело в том, что в настоящее время более половины федеральных законов, а также подзаконных актов федерального уровня, регламентирующих отношения в сфере экономики, природопользования и социального развития, предусматривают обязательность согласования действий федеральных и региональных органов власти. При этом в большинстве случаев не определяется, в каких именно организационных формах и в виде каких конечных результатов должно осуществляться такое взаимодействие и согласование. Часто на практике ввиду правовой неурегулированности возникают спорные ситуации, касающиеся выбора процедур и форм взаимодействий органов государственной власти.

Современная практика согласования интересов и организации взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ не имеет нормативного закрепления за исключением единичных случаев, которые могут не приниматься во внимание из-за фрагментарности регулируемых ими предметов и узости круга субъектов взаимодействий. Поэтому совершенно очевидно, что необходимо правовое закрепление механизмов инициирования, организации взаимодействия, реализации и контроля исполнения решений, основанных на согласовании интересов федеральных, региональных, а также местных органов власти.

Необходимость создания эффективных механизмов организации взаимодействия федеральных и региональных органов власти была осознана еще в 2004 г. Рабочей группой президиума Государственного совета РФ по вопросу совершенствования механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов

власти была проделана определенная работа по анализу действующего законодательства и выявлению существующих проблем в сфере межуровневого взаимодействия органов государственной власти. Было проведено анкетирование органов государственной власти субъектов РФ (всего 22 субъекта РФ), большинство из которых указали на наличие множества проблем в сфере взаимодействия с федеральными органами государственной власти. В результате рабочей группой были подготовлены рекомендации, в соответствии с которыми Президенту РФ было предложено принять соответствующий указ по вопросам взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, а соответствующим органам государственной власти в дальнейшем разработать и принять федеральный закон по указанной проблеме. Однако на 2010 г. на законодательном уровне в этом плане мало что сделано, а субъекты РФ продолжают отмечать значительное несовершенство действующего законодательства в этой сфере.

Выводы о существовании пробелов в регулировании вопросов взаимодействия федеральных и региональных органов власти подтверждаются результатами анкетирования органов власти субъектов РФ, проведенного Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в марте–мае 2009 г.

Проведено свыше 50 углубленных интервью с органами государственной власти субъектов РФ<sup>1</sup>. Обращают на себя внимание большая заинтересованность и озабоченность органов власти субъектов РФ по поводу сложившихся проблем в сфере взаимодействия их с федеральными властями. Свыше 90% субъектов РФ

<sup>1</sup> В углубленном интервью принимали участие законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти следующих субъектов РФ: республики — Алтай, Башкортостан, Дагестан, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Карелия, Мордовия, Тыва, Чечня, Чувашия, Саха (Якутия); края — Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский, Хабаровский; области — Астраханская, Архангельская, Белгородская, Брянская, Вологодская, Воронежская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Костромская, Курская, Курганская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Ульяновская, Ярославская; г. Москва и Ненецкий автономный округ.

указывают на важность и необходимость разработки и принятия нормативного правового акта, направленного на повышение эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Исследование выявило целый ряд нерешенных проблем в сфере организации взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, к которым, в частности, относятся такие, как:

- несовершенство, а в ряде случаев отсутствие правового регулирования процесса разработки нормативных актов, затрагивающих интересы субъектов РФ (в частности, несовершенство процедуры разработки и принятия федеральных законов по предметам совместного ведения и разработки федеральных целевых программ);
- слабые информационные связи между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;
- дублирование функций и полномочий территориальными органами федеральной исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ;
- порядок финансирования полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, включая делегируемые полномочия;
- вопросы разграничения государственного имущества;
- вопросы недропользования;
- другие.

Для решения указанных проблем в настоящей работе обосновывается и предлагается проект федерального закона «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который направлен на повышение эффективности взаимодействия федеральных и региональных властей. Законопроект закрепляет формы, механизмы и условия согласования интересов и организации взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти при осуществлении ими своих полномочий.

Проект федерального закона «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной

власти субъектов Российской Федерации» прошел публичную апробацию в научных кругах (свыше 30 экспертных заключений), а также в органах государственной власти большинства субъектов РФ<sup>2</sup>.

Авторы выражают благодарность за помощь в работе органам государственной власти субъектов РФ, принявшим участие в анкетировании.

Авторы будут благодарны за творческие отклики, дискуссионные замечания и предложения читателей настоящей монографии. Авторский коллектив готов продолжить разработки, в том числе требуемых проектов нормативных правовых актов в соответствии с регламентами государственных органов власти. Все, что для этого требуется — это чтобы разработка была кому-то нужна. Имеются в виду, конечно, общественные, политические деятели, государственные руководители, депутаты парламента, крупные легальные лоббирующие сообщества.

Предложения можно направлять по адресу: 107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15, подъезд № 1, 5-й этаж. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Генеральному директору, профессору С.С. Сулакшину.

Тел./факс: (495) 981-57-03/09. E-mail: frpc@cea.ru.

Интернет-портал: <[www.rusrand.ru](http://www.rusrand.ru)>.

---

<sup>2</sup> Заключение на проект федерального закона представили 19 органов государственной власти субъектов РФ: администрация Липецкой области, Липецкий областной Совет депутатов, правительство Калининградской области, Законодательное Собрание Забайкальского края, администрация Новгородской области, Министерство юстиции Мурманской области, Законодательное Собрание Владимирской области, Белгородская областная Дума, правительство Курской области, Государственное Собрание-Курултай Республики Башкортостан, Волгоградская областная Дума, Народный Хурал Республики Бурятия, Законодательное Собрание Краснодарского края, губернатор Калужской области, Сахалинская областная Дума, правительство Нижегородской области, Законодательное Собрание Нижегородской области, губернатор Костромской области, губернатор Ленинградской области.

## Сведения об авторах

**Гаганова Наталья Андреевна**, кандидат юридических наук

**Глигич-Золотарева Милена Валерьевна**, кандидат юридических наук, главный советник отдела национальной безопасности Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

**Казак Елена Сергеевна**, аспирант юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

**Лексин Владимир Николаевич**, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института системного анализа Российской академии наук

**Малчинов Александр Сергеевич**, кандидат юридических наук, руководитель проекта Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, начальник отдела юридического сопровождения деятельности юридического департамента Государственной компании «Автодор»

**Сулакшин Степан Степанович**, доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

**Хаванский Николай Александрович**, заслуженный юрист Российской Федерации.