

Константин Анатольевич ИШЕКОВ —
ст. научный сотрудник
Поволжской академии государственной
службы им. П.А. Столыпина,
кандидат юридических наук, доцент
ishekov77@mail.ru

УДК 342.53:342.33

ДИАЛЕКТИКА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию истории нормативного закрепления и реализации принципа разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации. Определяются основные тенденции, присущие современной системе разделения властей в субъектах Российской Федерации.

SUMMARY. The article is devoted to the history of normative fixation and realization of the power-division principle on the level of the subjects of the Russian Federation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Разделение властей на региональном уровне, история нормативного закрепления разделения властей на региональном уровне, тенденции системы разделения властей на региональном уровне.

KEY WORDS. Division of authorities at a regional level, the history of normative fastening of division of authorities at a regional level, the tendency of system of division of authorities at a regional level.

Относительно недолгую, но содержательную историю реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации можно условно подразделить на отдельные этапы.

Отправной точкой развития принципа разделения властей в России стало учреждение Декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», принятой I Съездом народных депутатов 12 июня 1990 г., а затем принятие в 1992 г. Конституции РСФСР. Эти документы кардинально обновили федеративную государственность России и содержание иных конституционных принципов [1]. Первый этап — этап становления системы разделения властей в субъектах федерации — длился до середины-конца 90-х годов. Среди ключевых тенденций данного периода можно назвать следующие: значительное федеральное воздействие на систему организации и деятельности органов государственной власти в субъектах, не имевших статуса национально-государственного образования; перевес полномочий в системе сдержек и противовесов в пользу законодательной власти субъектов; частичное возложение на государственные органы функций, не свойственных той ветви власти, к которой они относились; слабое развитие института конституционно-правовой ответственности региональных органов государственной власти.

Принятие 22 сентября 1999 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2] и создание концептуальных правовых позиций Конституционного Суда России [3] позволяет говорить о начале второго периода реализации разделения властей в российских регионах. Данный период продолжался до декабря 2004 г. и по сути стал «золотым» временем реализации принципа разделения властей в региональной конституционной практике. Важно отметить, что главные компоненты разделения властей — само-

стоятельность органов власти и их взаимодействие на рубеже XX-XXII вв. реализовывались в основном в пределах самих субъектов при минимальном участии федерального центра. Действенным инструментом механизма сдержек и противовесов стал новый для субъектов России институт конституционно-правовой ответственности. Начальный вариант Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предоставлял субъектам федерации более широкий объем полномочий по применению мер конституционной ответственности по сравнению с действующей в настоящий момент редакцией. Вплоть до декабря 2004 г. данный Федеральный закон закреплял право регионального парламента выразить недоверие высшему должностному лицу соответствующего субъекта федерации, что влекло за собой его немедленную отставку. Кроме того, привлечение к конституционной ответственности главы региональной исполнительной власти было возможно по инициативе избирателей, если такой механизм предусматривался Основным Законом субъекта. Полномочия президента России в сфере применения мер ответственности по отношению к высшему должностному лицу субъекта были достаточно скромны.

С декабря 2004 г. система разделения властей в субъектах подверглась существенным преобразованиям. Некоторые элементы автономии регионов в вопросах реализации разделения властей сохранились, но отдельные позиции самостоятельности были утрачены. Значительный рост федерального воздействия затронул важнейшие характеристики организации органов государственной власти субъектов, а также специфику их взаимодействия.

Прежде всего, произошла перестройка порядка формирования региональных органов государственной власти.

В соответствии с принятым в 2002 г. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 16 ст. 35) [4], дополнением в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 4 ст. 4) [5] был преобразован порядок приобретения полномочий депутатов региональных парламентов. Согласно данным законодательным актам как минимум половина состава депутатского корпуса парламента субъекта либо половина состава одной из его палат должна формироваться на основе пропорциональной избирательной системы. Введение в законодательство императивной нормы, предписывающей обязательное участие избирательных объединений в выборах депутатов региональных парламентов, на наш взгляд, послужило усилению роли политических партий в выборах, повлияло на увеличение степени участия крупных политических партий в осуществлении законодательной власти на уровне субъектов федерации.

Кроме того, с 1 января 2006 г. введено в действие дополнение п. 16 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающее возможность субъектов федерации устанавливать избирательный барьер — минимальный процент голосов избирателей, необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов, полученных списком кандидатов [6]. Согласно указанному Федеральному закону такой барьер не может превышать семи процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Есть основания считать, что данная норма призвана отсеять из состава депутатского корпуса представителей избирательных объединений незначительных по своей

численности и политическому влиянию. В связи с этим на практике вероятна ситуация, когда подавляющее большинство депутатских мандатов получает крупная партия, сторонником которой является лидер исполнительной власти субъекта федерации. В данном случае государственное управление в субъекте становится сверхцентрализованным и политизированным; самостоятельность ветвей власти, механизм сдержек и противовесов формализуется.

Согласно редакциям Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятым в декабре 2004 г., кардинально перестроен порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта федерации [7]. Суть изменений законодательства сводится к тому, что руководитель региональных органов исполнительной власти теперь наделается полномочиями региональным парламентом по представлению президента России, а не избирается населением субъекта, как это было ранее.

С формально-юридической точки зрения учредительная роль президента РФ в рассматриваемой процедуре второстепенна. Он только предлагает кандидатуру высшего должностного лица (руководителя исполнительных органов государственной власти) субъекта. Однако фактически законодательные (представительные) органы конкретных субъектов не обладают серьезными полномочиями при назначении руководителя высших органов исполнительной власти. Федеральный закон не предоставил региональному парламенту альтернативу в выборе кандидатуры, подлежащей утверждению. Маловероятно, что члены регионального парламента в случае двукратного отклонения предложенной президентом кандидатуры добровольно откажутся от своего депутатского мандата. В конечном итоге полномочия главы субъекта приобретет именно то лицо, которое в большей мере соответствует требованиям президента РФ [8; 227].

Новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта демонстрирует следующие тенденции современной организации разделения властей: значительное влияние федерального центра на организацию ветвей власти в субъектах и наличие некоторых отступлений от принципа самостоятельности регионов в формировании собственной системы органов государственной власти.

Следует отметить, что роспуск парламента при неоднократном отклонении представленной президентом РФ кандидатуры высшего должностного лица субъекта не связан с конституционным деликтом. В данном случае имеет место механизм сдержек и противовесов, который выходит за пределы функционирования региональной системы государственной власти. Ключевую роль в решении данного вопроса играет президент. При этом законодательные органы государственной власти субъектов не наделяются адекватными средствами воздействия на президента Российской Федерации и на органы исполнительной власти субъекта. Иначе говоря, возникает тенденция к перевесу полномочий в учредительной сфере и сфере реализации сдержек и противовесов в пользу президента и исполнительной ветви.

Новеллы федерального законодательства 2004 г. предоставили руководителям исполнительной власти субъектов федерации новые особые полномочия, в соответствии с которыми исполнительная власть субъекта возведена на вершину региональной системы государственной власти. Речь идет о законодательно установленной возможности высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта федерации обеспечивать координа-

цию деятельности исполнительных органов с иными региональными органами государственной власти (пп. «д. 1» Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Как верно отмечено, координация означает не просто достижение единства равноправных, не подчиненных друг другу участников процесса управления, а подчинение их совместной деятельности воле координирующего органа или должностного лица. От координации отличается понятие взаимодействия, под которым понимается взаимное согласование двух и более субъектов, отдельных, не подчиненных друг другу участников управления, совместно решающих какую-либо общую задачу [9; 34].

В связи с тем, что органы одного уровня, относящиеся к различным ветвям государственной власти, не подчинены друг другу, по отношению к их деятельности логично употреблять термин «взаимодействие». Вместе с тем механизм сдержек и противовесов допускает верховенство определенной ветви власти в конкретной сфере государственной деятельности. Так, парламенты имеют приоритет в законотворчестве, органы исполнительной власти — в исполнительно-распорядительной деятельности, суды — в сфере осуществления правосудия.

Наделение руководителя органов исполнительной власти субъектов возможностью координации действий иных органов государственной власти без уточнения сферы координационной деятельности ставит исполнительные органы субъектов выше иных ветвей власти, что, безусловно, противоречит принципу разделения властей.

В последнее время существенно видоизменился институт ответственности региональных органов государственной власти. Следует отметить сложившуюся тенденцию к свертыванию конституционно-правовой ответственности государственных органов субъектов, которая происходит на фоне роста оснований их привлечения к политической ответственности. Трансформация ответственности затронула как законодательные, так и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Меры политической ответственности региональных органов власти были законодательно установлены в декабре 2004 г. с момента введения нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высших исполнительных органов государственной власти) субъекта федерации региональным парламентом по представлению президента Российской Федерации. В новой редакции ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что законодательный орган субъекта может отклонить представленную президентом Российской Федерации кандидатуру или не принять решение о наделении полномочиями высшего должностного лица региона. В этом случае кандидатура на должность руководителя исполнительной власти субъекта вносится повторно. В течение месяца президент Российской Федерации проводит консультации с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта. По истечении этого срока президент получает право распустить региональный парламент или предложить кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта в третий раз и распустить парламент в случае отклонения этой кандидатуры или непринятия решения по данной кандидатуре.

Надо отметить, что в указанном случае роспуск парламента субъекта происходит при отсутствии вины депутатов. В связи с отсутствием в деяниях регионального парламента признаков конституционного правонарушения (деликта)

его роспуск можно квалифицировать именно как меру политической, а не юридической ответственности.

Другое основание применения политической ответственности региональных парламентов было введено Федеральным законом от 25 мая 2007 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований» [10]. На основании этого акта в ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был добавлен п. 2.1, согласно которому руководитель региональных исполнительных органов вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта в случае, если вступившим в силу решением суда установлено, что парламент в течение трех месяцев подряд не проводил заседание. Мы считаем, что роспуск парламента в данном случае не является следствием конституционного правонарушения. Цель введения этой нормы — дополнительный контроль исполнительной власти за политической дееспособностью и эффективностью законодательной ветви, который является элементом механизма сдержек и противовесов только при возможности применения ответных мер и наличии соответствующих инструментов воздействия. Как представляется, предусмотренные в современном законодательстве меры парламентского контроля по отношению к исполнительной власти субъектов федерации недостаточно широки и эффективны.

Декабрьские изменения федерального законодательства трансформировали также механизм ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Весомые полномочия в этой сфере приобрел глава Российского государства. В соответствии с новой редакцией ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» окончательное решение об отстранении руководителя высших исполнительных органов субъекта федерации от должности в связи с выражением ему недоверия парламентом данного субъекта принадлежит президенту РФ, а не самому парламенту, как было ранее.

Другим существенным полномочием главы Российской Федерации, которое было включено в рассматриваемый Федеральный закон еще в июле 2000 г. (ст. 29.1), является право вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта. В случае, если руководитель органов исполнительной власти субъекта не устранил указанные судом или президентом РФ нарушения федерального законодательства в установленный срок, глава государства отрешает его от должности.

Новеллой российского законодательства стали нормы, устанавливающие досрочное прекращение полномочий главы исполнительных органов власти субъекта в связи с утратой доверия президента РФ. Как представляется, формула «утрата доверия президента РФ» не позволяет четко определить условия возникновения подобного вида ответственности. В связи с этим требуется ясная законодательная дефиниция этой категории либо ее исключение из текста Федерального закона. В противном случае отсутствие легитимного разъяснения соответствующих предписаний может повлечь произвольное отстранение от должности лидера региональных органов исполнительной власти по личностно-субъективным или политическим мотивам и привести к сбою механизма государственного управления в субъекте и трансформации разделения властей.

В целом за нарушение действующего законодательства, за ненадлежащее исполнение полномочий органы государственной власти субъектов федерации должны неотвратимо нести ответственность, предусмотренную законодательством. Вместе с тем, полагаем, что политическая ответственность, возникающая при отсутствии конституционного деликта, допустима только в особых случаях — при реализации механизма сдержек и противовесов в рамках одного уровня функционирования публичной власти. Ее применение предупреждает превышение полномочий одним из органов государственной власти.

Органы судебной власти субъектов, пережившие бурное развитие в конце 90-х гг. XX в., в настоящее время пребывают в стадии стагнации. При отсутствии политической воли конституционные (уставные) суды субъектов федерации созданы приблизительно в одной пятой части от общего числа российских регионов. Проблема повсеместного создания органов конституционной юстиции, необходимость учреждения которых определяется самой природой разделения властей, могла бы быть решена путем введения императивной нормы в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», предписывающей обязательность образования конституционного или уставного суда в каждом субъекте России.

Подлежат постепенному сокращению полномочия мировой юстиции. Мировые судьи изначально были созданы ущемленными в своей независимости. По ряду параметров они не свободны от воздействия федерального центра (детальная регламентация правового статуса и порядка деятельности в федеральном законодательстве; финансирование расходов на заработную плату и социальные выплаты из федерального бюджета через органы Судебного департамента при Верховном Суде РФ; наличие апелляционной инстанции в лице федеральных судов). Мировые судьи находятся в финансовой и организационной зависимости от региональных органов, относящихся к иной ветви власти — исполнительной. Исполнительные органы субъекта федерации осуществляют материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей. К полномочиям руководителя органа исполнительной власти субъекта, обеспечивающего деятельность мировых судей, относится формирование аппарата мирового судьи и прием на работу технического персонала (см., например: п. 2 ст. 10. 2 Закона Саратовской области от 16 марта 1999 г. «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Саратовской области») [11]. Не случайно президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. указал на возможность передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судей [12]. Можно предположить, что демонтаж института мировых судей, расширение штата федеральных судей за счет потенциала судейского корпуса мировой юстиции позволит разрешить проблему двойной зависимости судей общей юрисдикции низшего звена.

Проведенный анализ вопросов правового регулирования и практической деятельности органов власти субъектов федерации позволяет обозначить следующие основные тенденции, присущие современной системе разделения властей.

Направленность на централизацию государственного управления привела к усилению федерального воздействия на государственное строительство регионов и, как следствие, породила некоторые отступления от принципа самостоятельности организации ветвей власти субъектов Российской Федерации.

Значительный перевес учредительных, контрольных, координационных, юрисдикционных полномочий президента Российской Федерации и исполнительной власти субъектов при отсутствии адекватных средств воздействия у региональ-

ных парламентов и судов послужил причиной деформации механизма сдержек и противовесов в регионах. Особенно заметны полномочия президента России в вопросах применения мер политической ответственности.

Отсутствие законодательного императива, предписывающего повсеместное создание конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, свидетельствует о тенденции к ущемлению судебной власти в подавляющем большинстве российских регионов и, как следствие, реализации разделения властей в усеченном виде.

Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации не является самоцелью, но необходимость его реализации детерминируется объективным требованием создания взвешенной и эффективной системы государственного управления в регионах. Представляется, что региональная система разделения властей, позитивно зарекомендовавшая себя на протяжении почти двух десятилетий, нуждается в некоторой модернизации. Нормальное функционирование этой системы без сбоев и перекосов требует последовательного снижения федерального воздействия на механизм разделения властей, диктует необходимость усиления контрольных полномочий парламентов и создание конституционных (уставных) судов в каждом субъекте Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Декларация Съезда народных депутатов РСФСР «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
2. Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
3. Постановление от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409; постановление от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700; постановление от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877; определение от 18 января 2001 г. № 2-О по запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений ст.ст. 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия // СЗ РФ. 2001. № 6. Ст. 606.
4. Федеральный закон от 22 мая 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
5. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. «О внесении дополнения и изменений в ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3024.
6. Федеральный закон от 6 июля 2005 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.
7. Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.
8. Ишеков К.А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Мат-лы межд. науч. конф. Москва, 7-9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 227.
9. Погодина И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов. Владимир, 2003. С. 34; Максуров А.А. Координация — наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9. С. 3; Черкасов К.В. Система органов

государственной власти и управления на уровне федерального округа / Под ред. П.П. Сергуна. Саратов, 2008. С. 143.

10. Собрание законодательства РФ. 2007. № 26. Ст. 3074.

11. Саратовские вести по понедельникам. 1999. 22 марта.

12. Российская газета. 2008. 6 ноября.

Валерий Николаевич АНДРИЯНОВ —
зав. кафедрой конституционного и административного права
Байкальского государственного университета
экономики и права,
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
andrijanov-vn@rambler.ru

УДК 347.963 (470+571)

ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается место и роль прокуратуры Российской Федерации как носителя контрольной власти в системе разделения властей.

SUMMARY. The article considers the role of the Prosecutor's Office of the Russian Federation as a controlling power in the power-division system.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Прокуратура, государственная власть, разделение властей, система власти, структура.

KEY WORDS. Public prosecution office, public authority, government system, structure.

Вопрос о месте и роли прокуратуры России в системе органов государственной власти не раз становился предметом дискуссий, зачастую переходивших в ожесточенные споры с участием законодателей, политиков, практических работников органов прокуратуры, юстиции и др. [1; 40-45]. В последние несколько лет острота дискуссии, казалось, снизилась. Самостоятельность и особое место в системе государственных органов, обусловленная возложенными на прокуратуру функциями, находили понимание в обществе. Но с принятием Федерального Закона от 05 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» [2], разделившего органы прокуратуры фактически на две самостоятельные структуры — собственно прокуратуру и Следственный комитет — вновь обострились споры о месте и роли прокуратуры в системе разделения властей. Все громче звучат высказывания о необходимости ликвидации прокуратуры как самостоятельной государственной структуры путем объединения с Министерством юстиции России. В качестве аргумента зачастую приводят положения ст. 10 Конституции РФ об осуществлении государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, не видя в ней места для самостоятельной прокуратуры. Усечение полномочий прокуроров сторонники идеи объединения считают достаточным поводом для радикальных изменений в статусе прокуратуры. Не смущает и то обстоятельство, что система органов прокуратуры прописана в Конституции РФ (ст. 129) и, следовательно, правовой статус прокуратуры может быть изменен посредством изменения самой Конституции РФ.