

Л. В. Иванова (5 курс ЮФ ТГИМЭУП)

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ
В СЛОЖНОУСТРОЕННЫХ СУБЪЕКТАХ РОССИИ
(на примере Тюменской области)**

Согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации² государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Данное положение относится не только к организации государственной власти на федеральном уровне, но и к системе органов государственной

² Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 25 декабря; СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 152; 1996. – № 7. – Ст. 676; 2001. – № 24. – Ст. 2421; 2003. – № 30. – Ст. 3051; 2004. – № 13. – Ст. 1110.

власти субъектов Российской Федерации, поскольку согласно ст. 1 Конституции Российская Федерация является федеративным государством и, соответственно, государственная власть в ней осуществляется не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принцип разделения властей для органов государственной власти субъектов Федерации закрепляется и раскрывается в федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Конкретная система сдержек и противовесов на уровне субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии со статьей 10 Конституции РФ и данным федеральным законом.

Реализация вышеуказанных положений не вызывает вопросов в «обычных» субъектах РФ. Однако в Российской Федерации существует такой феномен, как «сложноустроенные» субъекты федерации, что не находит аналогов в зарубежной практике.

Данный феномен возник в связи с некоторыми конституционными положениями. Так, с одной стороны, Конституция РФ устанавливает юридическое равноправие всех субъектов Российской Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 1, 4 ст. 5), а с другой стороны, закрепляет существование «автономных округов, входящих в состав края или области» (ч. 4 ст. 66), что предопределяет наличие у автономного округа статуса «входящих» территориальных единиц, а у края, областей, соответственно, статуса «включающих» единиц, что в свою очередь предполагает некоторую соподчиненность. Однако все края, области, автономные округа имеют статус равноправных субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что в тексте Конституции РФ существует определенное несоответствие, создающее предмет спора и порождающее несогласованность в функционировании органов государственной власти, как края, области, так и автономных округов. Кроме этого, закрепленные в Конституции РФ положения осуществляются на практике не всегда последовательно, в частности это касается и такого фундаментального положения, как принцип разделения властей, суть которого заключается, во-первых, в необходимости разделения всей государственной власти на несколько составляющих (на несколько ветвей), распределения полномочий по различным органам в

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2000. – № 31. – Ст. 3205; 2001. – № 7. – Ст. 608; 2002. – № 19. – Ст. 1792; 2002. – № 50. – Ст. 4930; 2003. – № 27. – Ст. 2709; 2004. – № 25. – Ст. 2484; 2004. – № 50. – Ст. 4950; 2005. – № 1. – Ст. 17; 2005. – № 1. – Ст. 25.

целях предотвращения злоупотреблений властью, во-вторых, в необходимости сотрудничества между ветвями власти в целях достижения эффективности в управлении обществом.

Несмотря на то, что в настоящее время наметилась тенденция к объединению округов с краем, областями, в состав которых они входят, (Коми-Пермяцкий автономный округ и Пермская область; Таймырский, Эвенкийский автономные округа и Красноярский край), четко прослеживаются и интеграционные процессы между субъектами, тем не менее, данное явление продолжает существовать, в связи с чем возникает необходимость нахождения наиболее оптимальной модели разграничения полномочий и взаимодействия между органами государственной власти областей и автономных округов как одного из положений принципа разделения властей.

В настоящее время в России существует пять областей, объединяющих шесть автономных округов, которые относятся к сложноустроенным субъектам Федерации, в том числе и Тюменская область, в состав которой входят Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ, являющиеся в то же время субъектами Российской Федерации.

В юридической литературе к проблемам, связанным с различными аспектами принципа разделения властей, ученые обращались неоднократно. Многими учеными рассматривались и особенности сложноустроенных субъектов Российской Федерации. Среди исследователей проблем сложноустроенных субъектов Федерации можно назвать Н.М. Добрынина, В.Г. Ермакова, В.В. Иванова, Н.Л. Пешина, В.И. Ульянова, Г.Н. Чеботарева, Н.А. Чемагину и др. Однако указанными учеными исследовался конституционно-правовой статус таких субъектов Федерации и взаимоотношения края (областей) с входящими в их состав автономными округами.

В настоящей работе внимание уделяется тем вопросам, правовым коллизиям, которые препятствуют полноценному претворению в жизнь положений принципа разделения властей в сложноустроенном субъекте Российской Федерации – Тюменской области. Рассматривая реализацию указанного принципа необходимо отметить некоторые из существующих проблем.

Во-первых, реализация принципа разделения властей предполагает разделение не просто функций (законодательных, исполнительных, судебных и др.), но и властных полномочий¹.

Согласно абз. 3 п. 4 описательной части Постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о

¹ Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций / Разделение властей и парламентаризм. – М.: ИГПАН, 1992. – С. 63.

вхождении автономного округа в состав края, области»¹ в правовом смысле территория определяет, прежде всего, пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера.

При этом отмечается, что факт вхождения автономного округа в состав края, области допускает распространение на него полномочий органов государственной власти края, области. Однако эти полномочия отличаются от тех, которые край, область осуществляют в отношении других своих частей, так как автономный округ, входящий в состав края, области, не является административно-территориальной единицей и остается равноправным субъектом Российской Федерации.

Остается неясным вопрос, чем именно эти полномочия могут отличаться: органы государственной власти любого субъекта Российской Федерации всегда в процессе деятельности реализуют свои государственные полномочия, никаких других у них просто нет². Более того, в соответствии с п. 2 ст. 2 Устава Тюменской области³ территория области включает территории автономных округов. Возникает вопрос о пределах распространения властных полномочий Тюменской области. Теоретически складывается ситуация, когда на одной и то же территории действуют органы государственной власти одного уровня (законодательные (представительные), исполнительные органы области и аналогичные органы, создаваемые в автономном округе).

Однако органы власти сложноустроенного субъекта не должны вторгаться в компетенцию автономного округа по вопросам собственного ведения, в связи с этим складывается ситуация, когда система органов государственной власти области (областная Дума, Правительство области, Губернатор области) практически действует только для юга области, не распространяя свои властные полномочия на территории автономных округов. Автономные округа, входящие в состав области и являющиеся в то же время равноправными субъектами Федерации, так же как и область, образуют свою систему государственных органов. Однако такого субъекта фе-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» от 14 июля 1997 г. № 12-П // СЗ РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3581.

² Пешин Н.Л. Проблемы взаимоотношений автономных округов с краями (областями), в состав которых они входят // Вестник Московского Университета. Серия 11, Право. – 2002. – № 6. – С. 72.

³ Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6 // Тюменские известия. – 1995. – 15 июля (в ред. Законов Тюменской области от 04.03.1996 № 27, от 14.12.1996 № 59, от 14.12.1996 № 60, от 23.06.1997 № 94, от 10.12.1997 № 129, от 27.02.1998 № 10, от 08.06.1998 № 30, от 01.07.1998 № 39, от 10.12.1998 № 65, от 12.01.1999 № 72, от 06.04.1999 № 103, от 03.06.1999 № 113, от 03.08.1999 № 126, от 19.01.2000 № 156, от 18.09.2000 № 199, от 14.11.2000 № 225, от 07.12.2000 № 236, от 11.04.2001 № 323, от 26.09.2001 № 387, от 01.03.2002 № 4, от 03.06.2002 № 21, от 08.07.2003 № 156, от 10.10.2003 № 160, от 28.12.2004 № 293, от 17.02.2005 № 342, от 03.06.2005 № 380).

дерации, исходя из конституционных положений, как «юг Тюменской области» не существует.

Во-вторых, опыт регулирования взаимоотношений между ветвями власти внутри «обычных» сложносоставных образований практически мало применим к сложноустроенным субъектам Федерации. В первом случае, как правило, активно используется метод субординации – к примеру, «включающее» образование издает акты, обязательные для исполнения «входящим», органы власти «включающего» обладают правом отмены решений органов власти «входящего». Во втором – государственность (или квазигосударственная автономия) «входящего» субъекта предопределяет приоритет использования метода координации, практическим инструментом которого выступает договор¹. Применительно к этому важно отметить Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 августа 2004 года². Договор можно назвать «интеграционным», так как впервые при осуществлении взаимоотношений области и автономных округов органы государственной власти области будут выполнять функции, осуществляемые на всей территории области, включая округа³. Эти функции сводятся к разработке концепции развития региона и реализации областных программ.

В-третьих, в Уставах трех субъектах применительно к органам государственной власти каждого из субъектов закрепляются положения об определенном взаимодействии между ветвями власти. В Тюменской области, как сложноустроенном субъекте, функционирует Совет губернаторов, Совет трех Дум, создаются различные рабочие группы. Можно сказать, что существует определенное сотрудничество и взаимодействие в сфере отношений указанных «межсубъектных» органов. Так, при принятии решений Совет Дум в ряде случаев рекомендует Совету Губернаторов трех территорий рассматривать вопросы о разработке каких-либо комплексных региональных программ.

Однако указанные формы взаимодействия относятся к совместным структурам власти области и автономных округов, носящих совещательный

¹ Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных» субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). – М.: Издательство МГУ, 2002. – С. 47.

² Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 12 августа 2004 г. // Постановление Тюменской областной Думы от 12 августа 2004 года № 1570 «О договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа // Тюменские известия. – 2004. – 21 августа.

³ Барышникова А.Н. Особенности правового пространства Тюменской области: проблемы и перспективы: Учебное пособие / Под общ. ред. проф. А.П. Сунцова. – Тюмень: Тюменская областная Дума, 2005. – С. 80.

характер, задачей которых является координация отношений законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти этих трех субъектов, а значит, принимаемые ими решения должны носить рекомендательный характер.

В-четвертых, необходимо также остановиться на вопросе законодательной инициативы в областную Думу. Уставом Тюменской области закрепляется право законодательной инициативы в областную Думу за губернатором области и губернаторами автономных округов. Кроме этого, по Уставу области губернатор области обладает правом законодательной инициативы и в представительных (законодательных) органах государственной власти автономных округов. Однако Уставы автономных округов аналогичного положения не содержат. Более того, исходя из норм Уставов автономных округов, Устав Тюменской области не входит в систему нормативно-правовых актов автономных округов. В этой связи возникает вопрос о реализации указанных положений.

В связи с различными правовыми проблемами, которые имеют место быть в сложноустроенных субъектах Федерации, в литературе предлагается несколько вариантов выхода из сложившейся ситуации: развитие и в дальнейшем договорной практики между автономными округами и областью; преобразование сложноустроенных субъектов в «обычные» посредством «укрупнения субъектов»; выход автономных округов из состава области; образование ассоциации, объединяющей два «входящих» автономных округа и «включающую» область.

Необходимо отметить, что на данном этапе развития взаимоотношений между органами государственной власти области и автономных округов приоритетным направлением в урегулировании существующих разногласий и проблем является заключение договоров между органами государственной власти трех субъектов.

В заключение хотелось бы обратить внимание и на то обстоятельство, что федерации, образованные по национально-территориальному принципу, не являются прочными. Они нередко распадаются. В частности, в настоящее время уже нет таких федераций, как СССР, ЧССР, СФРЮ. В то же время федерации, образованные по территориальному принципу, показали свою жизнеспособность. Им характерны прочность, стабильность, отсутствие сепаратизма и т.д. В этой связи ученым, политическим деятелям страны следовало бы изучить не только необходимость укрупнения субъектов РФ, но и возможности постепенного, планомерного перехода от национально-территориального принципа организации к территориальному принципу организации Российской Федерации с выделением в ее составе одноименных субъектов федерации. Это обеспечило бы упрочение российского федерализма, устранение «перекосов» в государственном устройстве России и в организации, функционировании государственной власти в Российской Федерации и ее субъектах, в том числе и в реализации принципа разделения властей.