ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Гогурчунов Б.И., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, kafedraconst@mail.ru

Принцип разделения властей представляет собой один из ключевых конституционных принципов организации государственной власти в Российской Федерации. Это обуславливает актуальность темы данной статьи, которая посвящена одному из аспектов реализации данного принципа – взаимодействию органов государственной власти. Авторы отмечают, что Конституция РФ предопределяет необходимость последовательной реализации принципа разделения властей как на федеральном, так и на региональном уровне. В статье раскрывается существующая система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, а далее предлагается анализ особенностей и проблем их взаимодействия в контексте развития принципа разделения властей. В частности, отмечается ограниченность возможностей представительного органа субъекта Российской Федерации в отношении контроля над исполнительной властью. Также отмечается ряд спорных моментов в отношении статуса конституционных (уставных) и мировых судов и их места в механизме разделения субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: принцип разделения властей, конституция, представительный орган, субъект федерации, суды, исполнительная власть.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-21-1-31-35

INTERACTION OF BODIES OF STATE POWER IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS

Gogurchunov B.I., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, kafedraconst@mail.ru

The principle of separation of powers represents one of the key constitutional principles of organization of state power in the Russian Federation. This leads to the relevance of the topic of this article, which is devoted to one aspect of the implementation of this principle – the interaction of public authorities. The authors note that the Constitution of the Russian Federation predetermines the necessity of consistent implementation of the principle of separation of powers, both at Federal and regional level. In the article the existing system of state authorities in the constituent entities of the Russian Federation, and then presents an analysis of the problems and peculiarities of their interaction in the context of the development of the principle of separation of powers. In particular, the limited capacity of the representative body of a constituent entity of the Russian Federation in relation to the control of the Executive power. It is also noted a number of controversial issues regarding the status of the constitutional (Charter) courts and world and their place in the mechanism of separation of constituent entities of the Russian Federation.

Key words: principle of separation of powers, the Constitution, the representative body, subject of Federation, the courts, the Executive branch.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-21-1-31-35

Исходя из положений статьи 10 Конституции РФ можно сказать, что принцип разделения властей касается организации государственной власти, и, в то же время, по словам И.С. Бугаенко, «рациональная организация власти требует стабильности власти, что включает в себя возмож-

ность баланса системы сдержек и противовесов», в связи с чем принцип разделения властей и система сдержек и противовесов переносится на региональный уровень власти [1, с. 50]. Из этого исходит и Конституционный Суд Российской Федерации, и поэтому в постановлении от 18.01.1996 г. [2] он

указывает, что разделение властей – это общий принцип организации власти в Российской Федерации в целом и должен быть обеспечен не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации.

На региональном уровне государственная власть представлена системой исполнительных органов власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации; законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, так как его структура устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации [3], а также конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и мировыми судами.

Поскольку конституционные (уставные) суды созданы в настоящий момент не во всех субъектах страны [4], а полномочия мировых судей носят, скорее, ограниченный характер, важнейшую роль в государственном механизме на уровне субъектов Российской Федерации играют исполнительные и законодательные (представительные) органы государственной власти.

Прежде всего, именно они обладают, согласно Конституции РФ, федеральным и региональным законодательством, значительным объемом полномочий, прежде всего в сфере разработки, принятия и реализации региональных бюджетов, управления имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации. В то же время есть ряд проблем и недостатков в скоординированной работе региональной законодательной (представительной) и исполнительной власти, которые мешают созданию уравновешенного механизма на данном уровне государственной власти [5]. Своевременное и эффективное разрешение указанных проблем позволит создавать однородное юридическое пространство на территории России, формируя государственные органы, отражающие интересы народа страны в целом и населения региона, в частности, создавая условия для максимальной реализации прав, свобод и законных интересов граждан.

Анализ количества депутатов законодательных (представительных) государственных органов субъектов России показывает, что их количество неравномерно в различных регионах страны, а в некоторых важнейших из них норма представительства в депутаты регионального парламента примерно такая же, что и в Государственную Думу Федерального Собрания. Таким образом, на федеральном уровне система представительства в региональных законодательных (представительных) государственных органах не продумана.

Федеральный закон содержит определенное противоречие относительно того, что законодательный (представительный) орган государствен-

ной власти региона может быть уполномочен назначать высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), но в то же время не вправе лишать его полномочий. Вследствие этого факта глава региональной исполнительной власти может проигнорировать мнение региональных парламентариев, не боясь быть отклоненным.

Региональные законодательные (представительные) органы государственной власти значительно ограничены в выборе инструментов парламентского контроля за текущей деятельностью органов исполнительной власти. Так, институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации не является обязательным органом власти в региональном государственном механизме [6].

Еще одна проблема – это слабый контроль за эффективностью деятельности органов исполнительной власти со стороны парламента и органов парламентского контроля, например в части проверки соблюдения потраченных бюджетных средств и предоставленных населению публичных услуг.

Не прибавляет стабильности и эффективности работе органов законодательной (представительной) власти и тот факт, что большая часть депутатов, входящих в их состав, работают не на постоянной основе, совмещая исполнение своих депутатских обязанностей с основной работой [7, с. 12].

Для решения проблем взаимодействия исполнительной и законодательной (представительной) властей на уровне субъектов Российской Федерации необходимо выполнить некоторые изменения.

Следует увеличить число депутатов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, работающих на постоянной основе, либо отказаться от наличия депутатов на непостоянной основе (объединяющий депутатскую деятельность с выполнением трудовых обязанностей по месту основной работы). Это, по словам ряда ученых, будет способствовать активному участию депутатов в законотворческой деятельности [8, с. 51]. Более того, помимо непосредственно законотворческой деятельности, депутаты регионального парламента должны вести постоянную работу с избирателями, участвовать в работе комитетов и комиссий парламента, повышать уровень своей правовой культуры и грамотности [9]. Кроме того, это обстоятельство создаст определенные препятствия для вхождения во власть региональной олигархической элиты.

Очевидно, необходимо расширить в региональном законодательстве полномочия контроля за законодательными (представительными) государственными органами в отношении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации

[10], а также иными органами исполнительной власти региона.

Возможность выражения недоверия проводимой руководством исполнительной власти региона экономической политике, вплоть до отставки высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), может стать важным контрольным инструментом в руках региональных парламентов.

Необходимо включить в законодательство положение об аудите эффективности деятельности органов исполнительной власти, под которым следует понимать оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти и иных организаций по выполнению государственных функций, использованию государственных ресурсов, а также принятию рекомендаций по совершенствованию их работы, причем его главной целью является повышение эффективности управления общественными ресурсами [11, с. 15].

В настоящее время судебная власть рассматривается как независимая и самостоятельная ветвь государственной власти, в том числе на уровне субъекта Федерации. «Нет сомнений, что органы судебной власти субъектов по своему правовому статусу находятся в одном ряду с органами законодательной и исполнительной власти» [12, с. 517], тем не менее, в отличие от них, судебные органы представлены на местах в «усеченном» виде. На региональном уровне, согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» [13], судебная власть представлена конституционными (уставными) судами и мировыми судьями. Однако последние фактически относятся к федеральным судам, поскольку в соответствии с Федеральным законом от 17.12.1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» [14] порядок их деятельности устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Данный Закон также регулирует вопросы назначения (избрания), прекращения и приостановления полномочий мировых судей, определяет их компетенцию, предъявляемые к ним требования. Мировые судьи финансируются из федерального бюджета, поскольку определение порядка создания должностей мировых судей, включая установление их количества в субъекте Федерации, отнесено к федеральной компетенции. Как видно, почти все вопросы организации и функционирования мировых судей регулируются федеральным законодательством, поэтому они чисто номинально относятся к судам субъектов Российской Федерации.

А.Н. Мещеряков отмечает, что в силу вышеупомянутых обстоятельств мировые судьи, несмотря на их наличие во всех субъектах РФ, не могут рассматриваться как полноценный судебный орган субъекта РФ, выполняющий определенные полномочия в механизме разделения властей и системе сдержек и противовесов [15, с. 15].

В сложившейся ситуации для обеспечения реализации принципа разделения государственной власти в субъектах Российской Федерации необходимо активизировать процесс создания конституционных (уставных) судов, тем более что для этого есть все основания. Прежде всего, их институциональная востребованность. В то же время, как отмечает А.М. Цалиев [16, с. 66], в сфере организации региональной власти сложилась парадоксальная ситуация: с одной стороны, некоторые руководители субъектов Российской Федерации нередко говорят об ущемлении своих полномочий, упрекая центр в узурпации власти, с другой – по существу отказываются от части судебной власти в лице конституционных (уставных) судов. Кроме того, как отмечает Е.А. Сидорова, создание конституционных (уставных) судов создает дополнительные институциональные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в соответствующих субъектах Федерации [17, с. 91].

Полагаем, что инициативу в вопросе организации конституционных (уставных) судов следует проявить федеральным органам государственной власти, поскольку эти суды не только решают институциональные задачи, но и способствуют дальнейшему развитию федеративных отношений, реализации принципа разделения государственной власти не только на федеральном, но и на региональном уровне и, наконец, легитимизации власти в субъектах Российской Федерации.

Система взаимных сдержек и противовесов исполнительной, законодательной (представительной) и судебной власти на уровне субъектов Российской Федерации будет неполноценной без укрепления судебной власти. В этом отношении необходимо установить на федеральном уровне обязанность в регионах по созданию конституционных (уставных) судов. Деятельность конституционных (уставных) судов в регионах позволит, с одной стороны, эффективно и в назначенное время решать возникающие противоречия между исполнительными и законодательными властями в регионе и, с другой стороны, вмешиваться в попытки доминирования более сильной системы исполнительной власти в балансе властей в субъектах Российской Федерации.

Литература

1. Бугаенко И.С. Реализация теории разделения властей в субъектах РФ // Модернизация современного общества: инновации, управление, совершенствование: экономические, социальные, философские, политические, правовые, общенаучные закономерности и тенденции: сб. ст.: в 3 ч. Новосибирский

государственный технический университет, кафедра «Производственный менеджмент и экономика энергетике», Армавирский институт социального образования (филиал) «Российский государственный социальный университет». Саратов: ООО «Академия управления», 2015.

2. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 янв. 1996 г. № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ: с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. *Сергеев Д.Н.* Конституционное правосудие в России: политико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

5. *Лебедев В.А.* Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.

6. *Лебедева Н.В.* Конституционно-правовые основы организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.

7. *Гончаров В.В.* Участие граждан России в управлении государственными делами как принцип формирования и функционирования исполнительной власти // Юрист-правовед. 2007. № 4.

8. *Шабанов Х.М., Габиева С.М., Алибеков Т.Г.* Взаимодействие Народного Собрания Республики Дагестан с иными органами государственной власти // Юридический вестник ДГУ. 2015. № 2.

9. *Макаров И.А.* Законность в деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009.

10. *Сурков Д.Л.* Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве: сравнительно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.

11. *Цуциев М.* Внешний финансовый контроль – необходимый атрибут государства (интервью с Н. Столяровым, ответственным секретарем Ассоциации контрольно-счетных органов России (АКСОР) // Бюджет. 2007. № 7.

12. *Ишеков К.А.* Общие принципы организации судебной власти в субъектах Российской Федерации // Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. М., 2008.

13. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон Рос. Федерации от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ: с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ: с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. *Мещеряков А.Н.* Специфика реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. № 1.

16. *Цалиев А.М.* О реализации конституционного принципа разделения властей в контексте организации судебной власти субъекта Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 4.

17. *Сидорова Е.А.* Место конституционных (уставных) судов субъектов РФ в судебной системе Российской Федерации // Вестник Марийского государственного университета. Сер.: Исторические науки. Юридические науки. 2016. № 5.

References

1. *Bugaenko I.S.* Realizatsiya teorii razdeleniya vlastei v sub"ektakh RF // Modernizatsiya sovremenogo obshchestva: innovatsii, upravlenie, sovershenstvovanie: ekonomicheskie, sotsial'nye, filosofskie, politicheskie, pravovye, obshchenauchnye zakonomernosti i tendentsii: sb. st.: v 3 ch. Novosibirskii gosudarstvennyi tekhnicheskii universitet, kafedra «Proizvodstvennyi menedzhment i ekonomika energetiki», Armavirskii institut sotsial'nogo obrazovaniya (filial) «Rossiiskii gosudarstvennyi sotsial'nyi universitet». Saratov: ООО «Akademiya upravleniya», 2015.

2. Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii Ustava (Osnovnogo zakona) Altaiskogo kraja: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 18 yanv. 1996 g. № 2-П. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

3. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 6 okt. 1999 g. № 184-FZ: s izm. i dop. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

4. *Sergeev D.N.* Konstitutsionnoe pravosudie v Rossii: politiko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2006.

5. *Lebedev V.A.* Problemy organizatsii i deyatelnosti zakonodatel'noi i ispolnitel'noi vlasti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2000.

6. *Lebedeva N.V.* Konstitutsionno-pravovye osnovy organizatsii zakonodatel'noi i ispolnitel'noi vlasti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Chelyabinsk, 2004.
7. *Goncharov V.V.* Uchastie grazhdan Rossii v upravlenii gosudarstvennymi delami kak printsip formirovaniya i funktsionirovaniya ispolnitel'noi vlasti // Yurist-pravoved. 2007. № 4.
8. *Shabanov Kh.M., Gabieva S.M., Alibekov T.G.* Vzaimodeistvie Narodnogo Sobraniya Respubliki Dagestan s inymi organami gosudarstvennoi vlasti // Yuridicheskii vestnik DGU. 2015. № 2.
9. *Makarov I.A.* Zakonnost' v deyatel'nosti zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Voronezh, 2009.
10. *Surkov D.L.* Zakonodatelnaya i ispolnitelnaya vlast' sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v konstitutsionnom prave: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1999.
11. *Tsutsiev M.* Vneshnii finansovyi kontrol' – neobkhodimyi atribut gosudarstva (interv'yu s N. Stolyarovym, otvetstvennym sekretarem Assotsiatsii kontrol'no-schetnykh organov Rossii (AKSOR)) // Byudzheth. 2007. № 7.
12. *Ishekov K.A.* Obshchie printsipy organizatsii sudebnoi vlasti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii // Problemy i defekty v konstitutsionnom prave i puti ikh ustraneniya. M., 2008.
13. O sudebnoi sisteme Rossiiskoi Federatsii: feder. konstitutsionnyi zakon Ros. Federatsii ot 31 dek. 1996 g. № 1-FKZ : s izm. i dop. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
14. O mirovykh sud'yakh v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 17 dek. 1998 g. № 188-FZ : s izm. i dop. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
15. *Meshcheryakov A.N.* Spetsifika realizatsii printsipa razdeleniya vlastei v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2014. № 1.
16. *Tsaliev A.M.* O realizatsii konstitutsionnogo printsipa razdeleniya vlastei v kontekste organizatsii sudebnoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2013. № 4.
17. *Sidorova E.A.* Mesto konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov RF v sudebnoi sisteme Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki. 2016. № 5.

*Поступила в редакцию 10 декабря 2016 г.
Received 10 December, 2016*