

На правах рукописи

Карелин Александр Владиславович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ
В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Белоусова Елена Вениаминовна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Синцов Глеб Владимирович

кандидат юридических наук, доцент
Грудцына Людмила Юрьевна

Ведущая организация - **ГОУ ВПО «Московский городской
университет управления Правительства
Москвы»**

Защита диссертации состоится 25 марта 2010 г. в 14.00 час. на заседании
диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский
гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1,
учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО
«Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» февраля 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Разделение властей – одна из главных основ конституционного строя Российской Федерации. Этот принцип с самого начала стоял во главе угла формирования политико-государственного устройства современной демократической России. Наше государство строилось буквально на обломках прежней советской системы. В Советском Союзе принцип разделения властей не признавался и в государственном устройстве не использовался, поскольку обратное тут же подрывало бы основы тоталитарного правления: всевластие КПСС и административно-командную экономику. Напротив, как только страна встала на путь демократии, именно акцент на разделение властей сделал возможным глубокие реформы государственных институтов и открыл возможности для появления и дальнейшего развития гражданского общества.

С упрочением разделения властей государство перестало быть самодовлеющей силой, а в самом государственном устройстве стали происходить необратимые изменения, повлекшие за собой трансформацию самой роли государства, постепенно превращающегося в инструмент реализации общезначимых общественных интересов. Конечно, все эти радикальные перемены нельзя сводить к действию одного лишь принципа властей. Реализация этого принципа – лишь предпосылка подлинных демократических преобразований, но роль этой предпосылки фундаментальна.

В динамике реальной жизни и конкретных исторических условиях развития государственности современной России разделение властей также предстает довольно динамичным, постоянно меняющимся политико-правовым явлением, активно влияющим на структуру и взаимоотношение всей системы государственной и вообще публичной власти. Иначе и не может быть, поскольку сама современная российская государственность еще весьма молода и находится пока еще в ранней стадии своего становления. Ситуация осложняется еще и тем, что разделение властей в России является центральным принципом огромного федеративного государства. Реализуется он в двух ипостасях.

Во-первых, по горизонтали политико-государственного устройства Федерации и ее субъектов, где на каждом уровне выстраивается сходная модель разделения на зако-

нодательную, исполнительную и судебную ветви двухуровневой государственной власти.

Во-вторых, выделяется также разделение властей по вертикали, где единая государственная власть разделяется между федеральным центром и субъектами Федерации. Обе этих составляющих разделения властей реализуются в единстве, поскольку разделение властей определяет разделение полномочий, прежде всего, единой государственной власти. Да и сам он, в конечном, счете, призван обеспечить эффективное функционирование этой единой власти.

Разделение властей – это единство в типовом разнообразии. Поэтому вся динамика государственно-правовых отношений, возникающих в системе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, а также между федеральным центром и регионами опосредуется и регулируется на основе общего двуединого принципа. В известной мере он уже используется и в формировании системы местного самоуправления России.

В последние годы по мере проведения административной реформы и совершенствования институтов демократического устройства страны, направленные на общее укрепление российской государственности и развитие институтов гражданского общества, разделение властей становится динамичным и меняется применительно к происходящим преобразованиям. При этом следование принципу разделения властей как универсальному инструменту сохранения и развития демократических институтов и федерализма в России становится особенно актуальным. Само разделение властей в России превращается в инструмент провозглашенной Президентом Российской Федерации модернизации страны: «В XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация. И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии. Вместо примитивного сырьевого хозяйства мы создадим умную экономику, производящую уникальные знания, новые вещи и технологии, вещи и технологии, полезные людям. Вместо архаичного общества, в котором вожди думают и решают за всех, станем обществом умных, свободных и ответственных людей. Вместо сумбурных действий, продиктованных ностальгией и предрассудками, будем проводить умную внешнюю и внутреннюю политику, подчинённую сугубо прагматичным целям. Вместо прошлой построим настоящую Россию – современную,

устремлённую в будущее молодую нацию, которая займет достойные позиции в мировом разделении труда»¹.

Провозглашенные задачи требуют глубокого анализа и постоянного научного поиска, направленного на решение актуальных практических проблем. Отсюда неизбежная актуальность темы данного диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Осуществляя данное теоретическое исследование, автор широко опирался на концепции, идеи и понятия, сформулированные в рамках отечественной либерально-демократической юридической школы.

При подготовке диссертации были изучены и творчески использованы работы С.С. Алексеева, А.А. Белкина, Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, М.Н. Марченко, А.Н. Медушевского, В.С. Нерсесянца, Ж.И. Овсепян, И.И. Овчинникова, Б.Н. Топорнина, В.А. Туманова, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина, В.С. Шевцова и др.

Вопросы правовой природы и общетеоретической характеристики разделения властей в системе государственного устройства России исследованы в трудах таких ученых, как: С.А. Авакьян, А.К. Агапов, М.В. Баглай, П.Д. Баренбойм, И.Н. Барциц, Н.С. Бондарь, Н.А. Богданов, С.Н. Братусь, В.И. Васильев, Е.И. Козлова, И.А. Конюхова, А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкин, Б.М. Лазарев, М.Н. Марченко, Н.А. Михалева, А. Мишин, В.Г. Стрекозов, Ю.А. Тихомиров, В.А. Тишков, В.А. Туманов, Р.О. Халфина, В.А. Четвернин, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеев и др.

В ходе проведения диссертационного исследования автором широко использованы Конституция РФ 1993 г. и другие основные источники конституционного права, практика Конституционного Суда РФ, федеральное и региональное законодательство, отечественный и зарубежный опыт государственного строительства.

Целью исследования является определение приоритетных направлений повышения эффективности разделения властей как центрального конституционного принципа построения и взаимодействия всей системы органов государственной власти России.

В числе основных задач исследования:

– анализ разделение властей как одного из основополагающих принципов построения системы государственных органов в демократических государствах;

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. // <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>

- выявление проблем соотношения принципов разделения властей и единства системы государственной власти в Российской Федерации;
- анализ специфики вертикального и горизонтального разделения властей в Российской Федерации;
- рассмотрение основных элементов института федерального воздействия в России;
- выявление особенностей разделения властей в системе федеральных органов государственной власти;
- уяснение правового статуса государственных органов, не относящихся ни к одной из ветвей власти;
- анализ конституционно-правового регулирования взаимодействия федеральных органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти;
- выявление особенностей системы государственных органов субъектов Российской Федерации применительно;
- анализ существующих элементов разделения властей в структуре местного самоуправления России;
- изучение особенностей ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, контроля и надзора за их деятельностью.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере реализации конституционного принципа разделения властей в системе государственного устройства Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы конституционного и муниципального права, определяющие содержание, сущность и место разделения властей в системе государственного устройства Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составили современные общенаучные и специальные методы познания, в частности: анализ, синтез, системный, социологический, историко-юридический, аксиоматический, метод сравнительного правоведения, анализа документов, а также частнонаучные методы.

Эмпирическую базу исследования составили:

1. Интервьюирование 35 специалистов Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ на тему: «Нормативно-правовые основы разделения властей на

федеральном уровне», результатом которого стало выявление основных проблем законодательного регулирования данного вопроса (март-апрель 2008 г.).

2. Анкетирование 50 специалистов Института федерализма и гражданского общества на тему: «Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации», выявившее основные модели организации региональной исполнительной власти (сентябрь-ноябрь 2008 г.).

3. Материалы и стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

4. Архивные материалы законодательных собраний Белгородской, Воронежской, Владимирской, Липецкой, Рязанской и Тульской областей.

5. Интернет-опрос 120 сотрудников 25 неправительственных общественных организаций России на тему: «Взаимодействие органов государственной власти в современной России», результатом которого стало выявление проблем такого взаимодействия и поиск путей их решения (март-апрель 2009 г.).

Научная новизна диссертации состоит в том, что она является одним из первых исследований, в котором уточнены понятие, содержание, место и роль механизма разделения властей в системе государственного устройства применительно к современным задачам демократической модернизации России.

В работе в единстве проанализировано двоякая природа принципа разделения властей по горизонтали и по вертикали политико-государственного устройства. Сделан вывод о том, что принцип разделения властей по своей значимости может расцениваться как стержень политической системы современной России, имеющий к тому же достаточно развитые и разнообразные формы проявления и механизмы реализации.

Показаны современные тенденции к унификации разделения властей на различных уровнях государственной власти в ходе административно-правовой реформы. Сделан вывод о динамичности проявления принципа разделения властей и возможностей его использования в различных ситуациях и на различных этапах развития страны сообразно текущим целям и задачам государственного строительства.

Показано, что укрепление российской государственности, в частности, выстраивание достаточно жесткой вертикали власти обусловлены задачами масштабной модернизации всех сторон жизни государства и общества. Соответствующая тенденция не

является однозначной и может быть изменена на противоположную по мере достижения целей модернизации и стабилизации на новом уровне развития общества и государства.

Проанализированы возможности применения принципа разделения властей по горизонтали в системе местного самоуправления. Сделан вывод о том, что применительно к этой системе публичной власти принцип разделения властей в полной мере не применим, хотя его отдельные элементы использованы в ходе современной реформы местного самоуправления.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В Российской Федерации разделение властей представляет собой двуединый принцип политико-государственного устройства, сочетающий в себе разделение властей между федерацией и ее субъектами по вертикали политико-государственного устройства России с разделением властей внутри федеральной системы государственной власти и системами государственной власти субъектов Российской Федерации на законодательную (представительную), исполнительную и судебную ветви при общем приоритете единства государственной власти в стране.

2. Приоритет единства системы государственной власти в условиях ее разделения по вертикали и горизонтали главным образом обеспечивается:

- взаимозависимостью ветвей и уровней государственной власти, их тесными взаимодействиями по определенному правому кругу вопросов;
- системой сдержек и противовесов;
- конституционной ответственностью;
- наличием органов, не входящих в систему разделения властей, но прямо ориентированных на решение общих для нее задач и конфликтных ситуаций;
- институтом федерального воздействия.

3. Под институтом федерального воздействия следует понимать основанный на Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве особый механизм неординарного воздействия федеральных органов государственной власти на ситуацию в субъекте или субъектах федерации в случае ее отклонения от конституционного правопорядка, который направлен на его восстановление.

4. Реализация принципа разделения властей на федеральном уровне имеет выраженное конституционно-правовое регулирование, создающее модель разделения властей по горизонтали, которая в значительной степени использована субъектами Российской Федерации. Такое положение создает предпосылки для выстраивания эффективной системы единой системы исполнительной власти в сфере ведения федерации и совместного ведения федерации и субъектов федерации, позволяет тесно координировать законодательную деятельность на всех уровнях государственной власти, обеспечивать единую систему законности и правосудия в стране.

5. Государственные органы, которые формально или в силу специфики их полномочий нельзя отнести ни к одной из ветвей государственной власти, имеют самое непосредственное отношение к механизму реализации принципа разделения властей, поскольку их основные полномочия, выходящие за рамки разделения властей, обеспечивают его основу – единство государственной власти в Российской Федерации.

6. Конституционно-правовое регулирование взаимодействия федеральных органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти обеспечивается стабильность политико-правового устройства Российской Федерации и служит реальной моделью разделения властей в субъектах Российской Федерации.

7. Наиболее общими вопросами для всех субъектов РФ при реализации принципа разделения властей являются следующие: социально-экономические возможности субъектов Федерации по реализации собственной компетенции, определение формы парламента субъекта Федерации, выработка и четкое определение элементов системы сдержек и противовесов, определение приоритетности законодательной ветви власти, повышение роли судебной власти в системе разделения властей.

8. В системе местного самоуправления возможно использование лишь отдельных элементов разделения властей, способствующих усилению участия населения в решении вопросов местного значения, а также эффективности управления, осуществляемыми местными администрациями. Связывать государственную систему разделения властей с теми элементами, которые могут усмотрены в системе местного самоуправления не следует. Противоположный подход приведет к нарушению конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления от органов государственной власти.

9. Публичная власть местного самоуправления неразрывно связана с государственной властью и, порой, прямо является ее продолжением. И хотя автономия местного самоуправления в отношении государственных органов является его неизменной характеристикой, однако сама публичность муниципальной власти подразумевает существование сферы его взаимодействия с государством. В этой сфере приоритетное место занимают контрольные и регулирующие функции государства в отношении местного самоуправления. Нормативно-правовой основой ответственности органов местного самоуправления перед государством являются федеральное и региональное законодательство, а также уставы муниципальных образований.

10. В целях совершенствования реализации конституционного принципа разделения властей представляется необходимым:

а) разработать модельный (типовой) законодательный акт — Основы законотворчества субъектов Российской Федерации по отдельным вопросам совместного ведения Федерации и субъектов;

б) при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения, непосредственно действующих на всей территории страны, предоставлять отдельным субъектам РФ право иного законодательного регулирования или исключить для них действие отдельных статей данного закона;

в) изменить организационную модель регулирования общественных отношений в сферах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, которые должны иметь возможность не просто участвовать в подготовке федеральных законов по вопросам совместного ведения, но и отстаивать свои интересы. Например, необходимо предусмотреть обязательное направление Государственной Думой Федерального Собрания РФ проектов федеральных законов в сфере совместного ведения не просто для сведения органов власти субъектов РФ, а на обязательное заключение, которое не может быть проигнорировано.

Теоретическое значение работы заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы уточняют понятие, содержание, цели, задачи и место механизма разделения властей в системе государственного устройства Российской Федерации применительно к задачам модернизации экономической и политической системы.

Рассмотрен механизм разделения властей в единстве его двух основных ипоста-

сей: горизонтального и вертикального. Показан приоритет единства государственной власти в условиях ее разделения по вертикали и горизонтали, выделены основные элементы механизма обеспечения этого единства.

В контексте анализа всей системы разделения властей в Российской Федерации, показана невозможность полноценного включения в нее органов местного самоуправления, что само по себе ставит особые задачи по усилению гарантий местного самоуправления в условиях унификации политико-государственного устройства страны на основе принципа разделения властей.

В работе осуществлено теоретическое обоснование конкретных мер, предлагаемых диссертантом в части совершенствования диалога между федеральным центром, регионами и органами местного самоуправления.

Практическое значение диссертации состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе практические предложения могут способствовать повышению эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления, а также их взаимодействия между собой в контексте обеспечения единства государственной власти.

Материалы и результаты диссертационного исследования могут быть применены в учебном процессе, при изучении курсов «Конституционное право Российской Федерации» и «Муниципальное право Российской Федерации», а также в учебном процессе образовательных учреждений юридического профиля. Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в законотворческой деятельности по совершенствованию законодательных норм, регулирующих механизм разделения властей в системе государственного устройства России.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования отражены и апробированы в трех научных публикациях автора, в том числе в издании, рекомендованном ВАК Минобрнауки России. Выводы, сделанные в диссертации, докладывались автором на различных научно-практических конференциях и семинарах: "VIII научная конференция аспирантов и докторантов" (Московский гуманитарный университет, 2007 год), всероссийская научно-практическая конференция "Актуальные проблемы юридической науки в условиях развития современной России" (г. Нижний

Новгород, 2007 год), "IX научная конференция аспирантов и докторантов" (Московский гуманитарный университет, 2008 год).

Отдельные положения диссертации использованы в процессе преподавания курсов «Конституционное право» и «Муниципальное право» в Московском гуманитарном университете, Московском институте экономики, менеджмента и права, а также в практической деятельности Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству; Комиссии по законодательству Московской городской Думы, Совета народных депутатов г. Клинцы Брянской области.

Структура и объем диссертации. Исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных правовых актов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цель и задачи исследования, характеризуется эмпирическая база диссертации, ее научная новизна, а так же степень разработанности проблемы, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе «Конституционные основы принципа разделения властей в Российской Федерации» рассматриваются сущность и понятие разделения властей, исходя из положений Конституции РФ раскрываются его основы. Первая глава состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Разделение властей как один из основополагающих принципов построения системы государственных органов в демократических государствах» посвящен общетеоретическому анализу принципа разделения властей.

Проблему рационального устройства государственной власти и ее органов ученые пытаются разрешить, пожалуй, столько времени, сколько существует государство как форма организации общества. Люди, размышлявшие над этой проблемой, уже давно заметили, что концентрация государственной власти в чьих-то одних руках неизбежно ведет к отрицательным последствиям. Чем больше такая концентрация, тем выше вероятность произвола и злоупотреблений.

В науке нет единого мнения о том, какой момент следует считать началом возникновения теории разделения властей. Например, есть мнение, согласно которому корни разделения властей следует искать в тексте Библии. Другие считают, что идеи разделения властей «восходят к древности и берут свое начало со сложившихся взглядов Платона о разделении труда². Между тем, как совершенно верно отмечают В.С. Нерсесянц, А.М. Барнашов и другие ученые, говорить о том, что древние мыслители «уже в деталях разрабатывали само учение о разделении властей, было бы несколько преждевременно»³.

Классический вариант теории разделения властей был сформулирован французским философом Ш.Л. Монтескье, утверждавшим, что в каждом государстве существуют три независимых друг от друга рода власти: власть законодательная, власть исполнительная и власть судебная. При разграничении полномочий исключается создание органа, который бы указывал общее направление деятельности и координировал все власти. Соединение в руках одного лица или учреждения хотя бы двух властей всегда оказывается губительным для свободы, а, значит, такое соединение недопустимо. В дальнейшем такой подход получил нормативное закрепление в качестве конституционно-правового принципа как во Франции, так и в других государствах.

Суммируя различные высказывания относительно сути теории разделения властей, можно отметить наличие двух основных подходов к трактовке теории разделения властей, реализующихся в формально-юридическом и фактическом (или функциональном) планах. При этом формально-юридический подход характерен для теории разделения властей в ее концептуальном значении как признака правового государства, а функциональный подход характеризует принцип разделения властей как основу организации государственной власти.

² См.: Барбойм П. 3000 лет доктрина разделения властей. Суд Сьютера. М., 1995. С. 12; Вилков А.А., Кузнецов И.И. Единая? Неделимая!...Опыт ретроспективного анализа теории разделения властей в России. Саратов, 2001.С. 11-52; Овчинников В.А. Конституционный принцип разделения властей в современной России: (вопросы теории и практики). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 6.

³ См.: Нерсесянц В.С. Политические учения древней Греции. М., 1979. С. 184-185; Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. / Под ред. А.И. Кима. Томск, 1988.

Термин «разделение» употребляется также в отношении разделения государственной власти между федеративным государством и составляющими его государственными образованиями (государствами). Иногда вместо термина «разделение» применяются близкие по значению слова «размежевание», «разграничение», «распределение» и даже «демаркация».

Конституционно закрепленные принципы организации и деятельности государственной власти реализуются в полномочиях ее органов, закрепленных в Конституции, законах, а также в конституционных процедурах, определяющих порядок взаимодействия органов государственной власти между собой.

Принцип разделения властей получил всеобщее признание как один из основополагающих принципов организации демократического, правового государства. В настоящее время в конституционных государствах установлены и функционируют различные системы разделения властей, а в конституционной теории существуют разные подходы к исследованию принципа разделения властей. Действие принципа разделения властей является одной из центральных проблем решения вопроса о демократическом обустройстве общества в Российском государстве.

Во втором параграфе «Соотношение принципов разделения властей и единства системы государственной власти в Российской Федерации» раскрывается центральная идея современного толкования разделения властей в качестве единства власти, имеющего имманентные проявления на уровне ветвей и уровней государственной власти.

Конституция Российской Федерации устанавливая разделение властей в двух плоскостях политико-государственного устройства страны, исходит из основополагающего принципа единства государственной власти. При этом сама система разделения властей предстает в качестве совокупности правовых отношений, урегулированных Конституцией и законами, реализуемых в процессе функционирования и взаимодействия отдельных отраслей и уровней государственной власти в целях достижения ее целостности и единства, которая направлена на раскрытие всего потенциала правовой государственности и эффективности государственного управления.

Разделение законодательной, исполнительной и судебной власти в системе единой государственной власти обуславливается тремя определяющими основаниями:

- полномочиями каждой из указанных основных отраслей;

– функциональным назначением и местом, занимаемым каждой из конкретных отраслей в общей системе единой государственной власти;

– функциональной связью между отраслями единой государственной власти, а также характерам их отношений и взаимодействий.

Принципиально важно, что Конституция Российской Федерации устанавливая разделение властей в двух плоскостях политико-государственного устройства страны, исходит из основополагающего принципа единства государственной власти. Уже из содержания статьи 3 Конституции РФ вполне ясно следует, что разделение властей носит прежде всего технологический характер, и не может абсолютизироваться в силу того, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Таким образом, сама государственная власть изначально едина. В части 3 статьи 5 Конституции РФ это положение обретает вполне однозначную юридическую форму. Здесь установлено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Для каждой из ветвей власти в системе горизонтального разделения властей есть общие черты:

— в каждой из них одно – центральное звено полноправно, обладает всем объемом властных полномочий, свойственных этой ветви власти, обеспечивает свою ведущую роль, а тем самым и единство в рамках ветви власти. Остальные ее звенья дополняют и уравнивают полномочия центрального звена;

– каждое звено ветви власти имеет либо свою исключительную компетенцию, в осуществлении которой оно не может быть подменено, либо свою преимущественную компетенцию, в которой подмена может иметь место рядоположенным или вышестоящим звеном, но не иначе как при соблюдении определенных процедур и гарантий;

— каждое нижестоящее или рядоположенное звено может участвовать в принятии вышестоящим или рядоположенным звеном решений, затрагивающих специально предоставляемые им полномочия.

Разделение властей есть постоянно возобновляемый процесс отношений в сфере взаимодействия отдельных составляющих единой государственной власти, их определенное правовое состояние, а также определенное состояние государственной власти в целом, формируемое самим процессом взаимодействия и разделения властей.

Разделение властей представляет собой реально действующий механизм организации и конкретной реализации государственной власти, соответствующий исторически определенным политико-правовым представлениям и теоретическим обоснованиям.

В третьем параграфе «Вертикальное и горизонтальное разделение властей в Российской Федерации. Институт федерального воздействия» показано, что вертикальное и горизонтальное разделение властей в Российской Федерации имеет не только взаимосвязанный, но и взаимопроникающий характер, обеспечивающий эффективность функционирования государства в целом.

Нормативной основой разделения властей в Российской Федерации, наряду с Конституцией Российской Федерации, являются конституции (уставы) субъектов Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Федерации, иные нормативно-правовые акты.

Механизм горизонтального разделения властей в Российской Федерации достаточно оригинален и во многих отношениях не вписывается в рамки более или менее типичных моделей, существующих в других странах⁴. При этом в России явно прослеживаются политико-правовые механизмы, свойственные смешанной форме правления. Нормативно-правовую основу разделения властей в федеративном государстве составляют: федеральная Конституция, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы Российской Федерации, регламентирующие основные принципы формирования органов государственной власти на региональном уровне, договоры между

⁴ См.: Калинин А.Ю. Влияние особенностей исторического развития и реализации принципа разделения властей на процессы правообразования в России // Представительная власть - XXI век. 2009. № 5-6. С. 23-27.

федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, конституции (основные законы) субъектов федерации, а также региональные законы.

Носителем законодательной власти и представительным органом в России является Федеральное Собрание, состоящее из двух палат. Это - Государственная дума, депутаты которой избираются населением страны путем всеобщих выборов, и Совет Федерации, который формируется путем косвенных выборов. Основным средством руководящего и формирующего воздействия законодательной власти на деятельность органов исполнительной власти является принятие законов, обязательных для всех граждан, юридических лиц, органов государственной власти и органов самоуправления. Контрольные функции законодательной власти исчерпываются контролем за исполнением бюджета и образованием специального органа такого контроля, правом Государственной думы решать вопрос о доверии Правительству.

Исполнительной властью наделено Правительство Российской Федерации (ч. 1 ст. 110), которое несет ответственность за свою деятельность, как перед Президентом страны, так и перед Государственной думой. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу (ст. 113).

Судебная власть, согласно Конституции РФ 1993 года, представлена Верховным Судом РФ, Высшим арбитражным Судом РФ и Конституционным Судом РФ.

Нормативной основой разделения властей в Российской Федерации, наряду с Конституцией Российской Федерации, являются конституции (уставы) субъектов Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Федерации, иные нормативно-правовые акты.

Особенность разделения власти по вертикали в России определяется тем, что отношения между Федерацией и ее субъектами традиционно строились и продолжают строиться на довольно жесткой, централизованной основе. Поэтому Федерации принадлежат не только те социально-экономические сферы и полномочия, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности единого государства, но и те, которые защищают от полной и окончательной дезинтеграции некогда централизованный поли-

тический организм. Необходимым элементом вертикального разделения властей в Российской Федерации, как, впрочем, и в других федеративных государствах является институт федерального воздействия. Его природа и сущность вытекают из вертикальной структуры федерации и наличия у федерального центра особых полномочий, обеспечивающих конституционный правопорядок, территориальную целостность, суверенитет и единство федеративного государства, которые являются приоритетными по отношению к предметам ведения и полномочиям субъектов Федерации.

Вторая глава «Конституционно-правовое регулирование принципа разделения властей на федеральном уровне в России» посвящена специфике федеральных органов государственной власти, выстраиваемых в соответствии с принципом разделения властей.

Первый параграф «Реализация принципа разделения властей в системе федеральных органов государственной власти» посвящен рассмотрению особенностей закрепленной в Конституции РФ 1993 г. модели разделения властей в системе федеральных органов государственной власти. Данный вопрос имеет основополагающее значение для реализации всех составляющих этого принципа на всех уровнях государственной власти Российской Федерации, поскольку именно конституционная модель разделения властей в большей и главной своей части воспроизведена фактически во всех субъектах Федерации.

Федеральные органы государственной власти оказываются в положении центра и гаранта всей системы разделения властей, сам этот принцип применительно к ним должен рассматриваться по меньшей мере в трех аспектах: а) разделение федеральных государственных органов на законодательную, исполнительную и судебную власть и внутреннее структурирование каждой из этих ветвей; б) анализ федеральных органов государственной власти, непосредственно не входящих в систему разделения властей, однако обеспечивающих ее эффективное функционирование; в) деятельность федеральных органов государственной власти, обеспечивающих систему разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации».

Федеральная законодательная власть представлена двухпалатным парламентом – Федеральным Собранием Российской Федерации. Если проанализировать структуру Федерального Собрания Российской Федерации и порядок комплектования его палат, с

позиций принципа разделения властей, то здесь усматривается весьма тесная взаимосвязь. Более того, по многим основаниям можно утверждать, что механизм устройства и формирования Федерального Собрания является не только прямым воплощением принципа разделения властей во всех его основных ипостасях, но и особой формой его эффективной реализации. Прежде всего, по определению Федеральное Собрание – это орган законодательной власти, оно является прямым воплощением одной из основных ветвей государственной власти, установленных статьей 10 Конституции Российской Федерации. Само деление Федерального Собрания на две палаты, одна из которых формируется из представителей субъектов Федерации воплощает собой разделение властей по вертикали. Этот вывод еще более усиливается спецификой полномочий Совета Федерации, который одобряет или не одобряет федеральные законы, принятые Государственной Думой. Помимо этого, без участия Совета Федерации невозможно комплектование и функционирование важнейших структур федеральной власти, а также принятие решений, связанных с чрезвычайным и военным положением, что может быть закономерно расценено как весомый элемент сдержек и противовес во взаимоотношениях федерального центра и регионов.

Вторая – исполнительная ветвь власти представлена на федеральном уровне Правительством Российской Федерации, что прямо установлено ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации. В Правительство входят лишь Председатель Правительства Российской Федерации, его заместители и федеральные министры. Свои полномочия они реализуют через формируемую Указом Президента России федеральные органы исполнительной власти. Президент самым активным образом участвует в назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти, частью из которых он прямо руководит.

В целом система федеральной исполнительной власти не только воплощает собой одну из ветвей разделения властей по горизонтали, но и внутри самой себя образует сложное структурное единство, функционирование которого во многих отношениях строится, исходя из потребностей и реалий разделения властей по вертикали политико-государственного устройства России.

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. При этом судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, адми-

нистративного и уголовного судопроизводства. Создание чрезвычайных судов Конституцией безоговорочно запрещено. Независимость судебной власти акцентирована в Конституции особым статусом судей.

Центральную роль в обеспечении механизма разделения властей на основе Конституции Российской Федерации играет Конституционный Суд Российской Федерации. Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. То же касается военных и специализированных судов. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в специальных процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Второй параграф «Правовой статус государственных органов, не относящихся ни к одной из ветвей власти» посвящен рассмотрению совокупности федеральных государственных органов, которые по своему статусу или функционально не входят ни в одну ветвь власти, однако играют важнейшую роль в их реальном функционировании и системе разделения властей в целом.

Ведущее место среди таких органов в аспекте разделения властей занимает Президент Российской Федерации. Гарантируя Конституцию, права и свободы человека и гражданина, он, тем самым, гарантирует и политико-правовые основания главенства и реализации принципа разделения властей. При этом полномочия и деятельность Президента охватывают все аспекты полноценной реализации данного принципа.

К числу органов, не входящих ни в одну из ветвей государственной власти, относится прокуратура Российской Федерации. обеспечивая законность во всех составляющих разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали политико-государственного устройства Российской Федерации, прокуратура образует важнейшую составляющую того правового фундамента, на основании которого сама государственная власть изначально разделяется по горизонтали и вертикали. Кроме того, надзирая за соблюдением законности в текущем функционировании органов государст-

венной власти, прокуратура обеспечивает конституционное разделение властей не только в статике, но и в динамике. Важнейшим направлением деятельности прокуратуры является ее правозащитная функция, а ведь именно неуклонное соблюдение прав и свобод человека и гражданина является основой гражданского общества, ступень развитости, которого, в конечном счете, и определяет реальное существование государства в качестве правового.

Правовое государство – это прежде всего стабильное государство, что определяется свойствами самого права. Необходимым условием стабильности в любом современном правовом государстве является стабильность его финансовой системы. Решение этой задачи опять же не может быть уделом какой-то одной ветви или уровня государственной власти. Очевидно, здесь необходима государственная структура, которая опять же не входит в систему разделения властей. Как и в большинстве развитых стран с развитой демократией и рыночной экономикой такой структурой является Центральный банк Российской Федерации, который являет собой верхний уровень двухуровневой банковской системы в Российской Федерации, которая состоит из Банка России и коммерческих банков (и других кредитных организаций).

Ни к одной из ветвей власти нельзя отнести также Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Как и других федеральные органы, не входящие в систему разделения властей, ЦИК РФ служит основой и гарантией реализации принципа разделения властей. Кроме того, именно ЦИК реализует в своей деятельности основу демократического устройства государственной власти – ее выборность.

Третий параграф «Конституционно-правовое регулирование взаимодействия федеральных органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти» характеризует динамику горизонтального разделения властей на федеральном уровне государственной власти Российской Федерации.

Наибольшую роль во взаимодействии федеральных органов государственной власти играет Президент Российской Федерации, наделенный полномочиями в отношении каждой из ветвей власти и участвующий либо в их функционировании, либо в формировании кадрового состава соответствующих органов. Президент РФ является главой государства; гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Президент РФ принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее не-

зависимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (части 1 и 2 статьи 80 Конституции РФ). Именно Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики. Таким образом, Президент Российской Федерации является по существу системообразующим центром федеральной государственной власти и рассмотрение вопросов конституционно-правового регулирования взаимодействия органов ее основных ветвей невозможно.

Конституция Российской Федерации регулирует основы взаимодействия Федерального Собрания РФ, его палат с Правительством РФ, которые конкретизированы Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» и регламентами Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы, а также другими правовыми актами. Деятельность Правительства активно отслеживается и контролируется Государственной Думой. Само Правительство как субъект права законодательной инициативы активно участвует в законодательной деятельности.

Разрабатываемые Правительством РФ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обязательном порядке направляются Правительством РФ в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Правительство РФ дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Поддержанию стабильности разделения властей на федеральном уровне способствует развитая система сдержек и противовесов, уравнивающая, прежде всего, взаимоотношения законодательной и исполнительной власти.

Конституцией России предусмотрено участие Конституционного Суда РФ в решении важнейших вопросов взаимодействия федеральных органов государственной власти. Конституционный Суд РФ представляет заключение (по запросу Совета Федерации) о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Государственной Думой против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Палаты Федерального Собрания могут обращаться с запросом в

Конституционный Суд РФ о проверке конституционности не вступившего в законную силу международного договора.

Важно также подчеркнуть, что в силу полномочий, которыми обладают федеральные органы власти по вопросам совместного ведения, к решению соответствующих вопросов привлекаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, установленное Конституцией Российской Федерации разделение властей по вертикали политико-государственного устройства страны представлено во всей системе взаимодействий федеральных органов государственной власти, связанных с решением вопросов, затрагивающих интересы регионов.

Глава III «Конституционно-правовое регулирование разделения властей в субъектах Российской Федерации» рассматривает особенности функционирования системы разделения властей на региональном уровне.

В первом параграфе «Система государственных органов субъектов Российской Федерации: основы разделения и взаимодействия» показано, что нормативно-правовая база разделения властей на федеральном уровне преимущественно повторяется и на уровне субъектов Федерации, поскольку они не только являются составной частью определенной государственной территории, но и входят в единое правовое пространство определенного государства. Это предполагает относительно единую систему органов государственной власти, построенную на общих принципах, основополагающим из которых является принцип разделения властей. Здесь разделение властей следует рассматривать в его горизонтальном аспекте, выделяя соответственно законодательную (представительную), исполнительную и судебную ветви власти субъектов Федерации.

Одной из существенных особенностей разделения властей на региональном уровне в Российской Федерации является тот факт, что для субъектов Российской Федерации определяющее значение имеет проблема разделения полномочий, взаимодействия, ответственности не между тремя (что характерно для классического варианта разделения властей по горизонтали), а между двумя ветвями власти - законодательной и исполнительной.

В качестве нормативно-правовой основы организации законодательной власти в субъектах подчеркиваются принцип независимости законодательной ветви власти, ее самостоятельность, ограничение ее в возможности безосновательно вмешиваться в дея-

тельность других ветвей власти, определяя тем самым принцип разделения властей, на котором строится система государственных органов в субъектах Российской Федерации.

Законодательные органы субъектов Федерации подконтрольны избирателям посредством системы народного представительства и свободных демократических выборов, благодаря которым они формируются. Это дает им право выступать от имени народа, выражать его волю в законодательных актах и добиваться проведения ее в жизнь. Именно поэтому в название этих органов добавляется важная характеристика - представительный орган.

Имеющаяся у субъектов Российской Федерации возможность создания своих собственных судов - в лице конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей - не влияет существенным образом на то положение, что в региональной системе разделения властей основные судебные функции сохраняются за федеральными органами конституционного, гражданского, административного судопроизводства.

Конституционные положения, характеризующие основы разделения государственной власти субъектов Российской Федерации, получили свое обоснование в целом ряде решений Конституционного Суда РФ, неоднократно подтверждавшего обязательность построения системы органов государственной власти на основе принципа разделения властей, необходимость обеспечения баланса полномочий каждой из ветвей власти, недопустимость превалирования органов какой-либо из ветвей власти над другими.

Во втором параграфе «Элементы разделения властей в структуре органов местного самоуправления» показано, что действующее законодательство о местном самоуправлении исходит из принципа единства муниципальной власти. Четких указаний на необходимость ее разделения по ветвям и уж тем более по уровням местного самоуправления⁵ ни в Конституции Российской Федерации, ни в действующем законодательстве не существует. Обязательное наличие представительного органа и местной администрации в структуре местного самоуправления полноценного разделения вла-

⁵ Последнее противоречило бы ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации и ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

стей не образует, представительный орган занимается не только правотворчеством, он осуществляет как контрольные, так и в некоторых случаях непосредственные управленческие полномочия. Вместе с тем, в структуре органов местного самоуправления между представительными органами и соответствующими местными администрациями, существуют элементы разделения властей, которые выражаются в законодательном разграничении некоторых полномочий между ними. В целом использование принципа разделения властей в системе местного самоуправления является дискуссионным. По мнению диссертанта его полноценное воплощение в местных органах власти может ущемить конституционное право населения на осуществление местного самоуправления.

Повседневная деятельность по реализации основных функций местного самоуправления, его компетенции осуществляется на практике в основном обязательными, специально созданными для этого органами. Степень сложности задач, решаемых публичной властью в целом, и местным самоуправлением, в частности, постоянно возрастает, требует профессионального подхода и постоянства в их осуществлении, чего невозможно обеспечить лишь формами общественного характера. Тем не менее, система органов местного самоуправления должна быть построена таким образом, чтобы обеспечить представительство населения как основного субъекта местного самоуправления. Наличие органов местного самоуправления, избираемых непосредственно населением, является обязательным условием его существования.

Функцию представительства населения муниципального образования реализует, прежде всего, представительный орган, обладающий для этого необходимым объемом властных полномочий. Решениями представительного органа утверждаются все основные правила, программы развития, что является правовой базой для осуществления вопросов местного значения иными органами местного самоуправления. В небольших муниципальных образованиях допустимо существование не выборного органа, а выборного должностного лица, при условии, что традиционные полномочия представительного органа будут осуществляться одной из форм прямой демократии. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает обязательное наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации исполнительно-распорядительно-

го органа муниципального образования, за исключением случаев, предусмотренных этим Законом.

Право граждан на представительство означает также возможность регулярного обновления состава выборных органов, а также досрочного прекращения полномочий выборных лиц в определенных случаях. Федеральный закон 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в статье 40 предусматривает, что срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. В большинстве случаев такой срок составляет четыре-пять лет.

Для реализации функций управления муниципальным имуществом и финансовыми средствами, оказания муниципальных услуг в муниципальных образованиях создаются исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления или местные администрации.

Фактическое законодательное закрепление принципа «разделения власти» на местном уровне, которое наметилось в настоящее время, довольно спорно. Речь должна идти о разделении управленческих функций между различными органами местного самоуправления. Законодательно достаточно предусмотреть механизмы, обеспечивающие функциональное обособление нормотворческой (представительной) и исполнительной деятельности муниципальной власти, а также невозможность совмещения в одном органе (у должностного лица) местного самоуправления правотворческих, исполнительных, контрольных функций.

Третий параграф «Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, контроль и надзор за их деятельностью» посвящен важнейшей составляющей взаимодействия между государством и отделенным от него автономным (негосударственным) уровнем публичной власти – местным самоуправлением, которой является контроль и надзор.

Публичная власть местного самоуправления неразрывно связана с государственной властью и, порой, прямо является ее продолжением. И хотя автономия местного самоуправления в отношении государственных органов является его неизменной характеристикой, однако сама публичность муниципальной власти подразумевает существование сферы его взаимодействия с государством. Единство же государственной

власти не может быть обеспечено без определенного принципиального единства государственной и муниципальной власти. Поскольку приоритет государства здесь очевиден, то столь же неизбежны его контрольные и надзорные функции в отношении местного самоуправления.

В чем же состоит контроль государственных органов субъектов Российской Федерации за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе за законностью в их деятельности? Ответ на этот вопрос неразрывно связан с полномочиями органов государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного управления именно они, эти полномочия, определяют сферу возможного контроля и надзора в сфере местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации – законами субъектов. Допускается также наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, если это не противоречит федеральным законам.

Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет ответственность органов местного самоуправления перед государством и населением как важнейший принцип функционирования системы местного самоуправления. Нормативно-правовой основой ответственности органов местного самоуправления перед государством являются федеральное и региональное законодательство, а также уставы муниципальных образований.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Публичная власть местного самоуправления неразрывно связана с государственной властью и, порой, прямо является ее продолжением. И хотя автономия местного самоуправления в отношении государственных органов является его неизменной характеристикой, однако сама публичность муниципальной власти подразумевает существование сферы его взаимодействия с государством.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, намечаются перспективы дальнейшей разработки проблематики разделения властей.

Основные положения диссертации опубликованы

в следующих работах автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Карелин А.В. Разделение властей как один из основополагающих принципов построения системы государственных органов в демократических государствах // Современное право. 2009. № 12(1). С. 30-34. (0,7 п.л.)

Статьи, опубликованные в иных рецензируемых

научных изданиях:

2. Карелин А.В. К вопросу о разделении властей по вертикали политико-государственного устройства Российской Федерации // Образование и право. 2009. № 12(4). С. 86-91. 0,6 п.л.

3. Карелин А.В. Реализация принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Образование и право. 2010. № 1(5). С. 18-24. 0,7 п.л.

Подписано в печать 16.02.2010. Заказ №

Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л., Тираж 100 экз.

Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1