



На правах рукописи

ПЛЕШЕНКОВ СЕРГЕЙ ВИКТОРОВИЧ

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ
ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность 23 00 02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

15 НОЯ 2007

Москва - 2007

Работа выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель **Медведев Николай Павлович**
доктор политических наук

Официальные оппоненты **Деметрадзе Марине Резоевна**
доктор политических наук

Шутько Дмитрий Владимирович
кандидат юридических наук

Ведущая организация **Российский университет дружбы народов**

Защита состоится 13 ноября 2007 г в 13 часов на заседании диссертационного совета Д – 502 006 14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119606, Москва, пр-т Вернадского, д 84, 1-й уч корпус, ауд 3304

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Автореферат разослан 12 10 2007

Ученый секретарь
диссертационного совета



С А Пистрякова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема организации и взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации занимает одно из центральных мест в становлении российской государственности. Органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации являются неотъемлемой частью российской политической системы, поэтому политические трансформации в современной России, как на федеральном, так и на региональном уровнях, заставляют ученых и исследователей все чаще обращаться к анализу регионального политического процесса, события и явления которого оказывают непосредственное влияние на развитие политической системы России.

В последнее время все большую актуальность приобретают исследования разделения власти на всех ее уровнях, поскольку этот интерес научного и профессионального сообщества поддерживается активными реформами, проводимыми федеральным центром в системе государственного управления.

Сегодня одной из главных задач современного этапа развития российского федерализма является не только поиск эффективной модели отношения центра и регионов, но и оптимальной модели развития региональных политических систем, что возможно только при наличии органических взаимоотношений между различными ветвями региональной государственной власти. Собственно говоря, речь идет о построении из всего многообразия этих отношений именно взаимодействия как необходимого условия оптимизации эффективной деятельности органов государственной власти.

Важно при этом учитывать, что проблема разделения властей чаще всего возникает в деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Поэтому вполне оправданным является специальный анализ проблем разделения, прежде всего, двух ветвей власти - законодательной и исполнительной, что, естественно, ни в коей мере не означает игнорирование судебной власти.

Взаимодействие региональных органов исполнительной и законодательной власти целесообразно анализировать в нескольких направлениях. В первую очередь, необходим анализ правовых основ, поскольку четкие правовые нормы и границы позволяют создать эффективную систему сдержек и противовесов и реальные барьеры для

вмешательства одной власти в компетенцию другой, а также условия для выполнения ими своих функций на основе принципа самостоятельности

С политической точки зрения эффективная система взаимодействия региональных органов власти необходима как залог политической стабильности в регионе и наличия четкой системы государственного управления. Не секрет, что одной из основных тенденций современного регионального политического процесса является возрастание доминирования исполнительной власти, в то время как истинная демократия и парламентаризм, если и допускают незначительный приоритет одной власти над другой, то исключительно власти законодательной как института, представляющего интересы населения на властном уровне. Доминирование одной из ветвей власти на региональном уровне может намного скорее, чем на федеральном, привести к возникновению политических конфликтов, нестабильности политического развития региона, и как следствие, нарушению баланса государственного управления. Узурпация власти в одних руках может стать причиной формирования авторитарных и неподконтрольных режимов, что уже имело место в политической практике российского федерализма в период с 1996 по 1999 гг. Поэтому сейчас одна из основных задач российской государственной власти – выравнивание отношений между обозначенными ветвями власти, тем более при учете их вхождения в единую систему органов государственной власти Российской Федерации.

На формирование эффективной системы государственного управления на региональном уровне, способной, с одной стороны, отстаивать интересы государства и действовать в рамках единой государственной политики, а с другой – адекватно представлять интересы населения, направлены все последние инициативы федерального центра. Одной из основных политических задач российской власти в рамках реализации региональной государственной политики является повышение статуса региональных законодательных органов, создание единой действенной исполнительной вертикали и поиск оптимальной модели взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти в субъектах Российской Федерации.

С экономической точки зрения – четкое взаимодействие исполнительной и законодательной власти в регионах является не только важным, но и экономически выгодным, поскольку и исполнительная и законодательная власть принимают основное участие в социально-экономическом развитии региона. Именно их согласованные решения

позволят найти наиболее оптимальную экономическую модель региона и повысить его инвестиционную привлекательность

Для социальной составляющей власти наличие работоспособной системы взаимодействия региональных органов власти позволяет результативно и эффективно реализовывать интересы и права граждан, поскольку региональная власть выполняет не только политические и экономические функции, а в первую очередь способствует созданию благоприятных комфортных условий для проживания человека в регионе

Таким образом, все представленные выше размышления говорят о высокой степени актуальности избранной автором тематики, а предложенные направления раскрытия темы свидетельствуют об ее многоаспектности и инновационности

Степень научной разработанности проблемы. Тематика диссертационного исследования складывается из целого ряда научных направлений и специализированных исследований в области политической регионалистики

Основные направления и единицы анализа исследования могут быть заимствованы из работ отечественных и зарубежных исследователей становления и развития федерализма в России. Здесь особую важность для изучения тематики диссертационного исследования имели работы Р. Абдулатипова, С. Авакьяна, Л. Болтенковой, И. Умновой, В. Чиркина и др.¹

Одно из направлений, которое широко представлено в юридической и политологической литературе, – построение эффективной модели отношений между центром и регионами или анализ проблемы распределения полномочий между федеральным и региональным уровнями власти. Данному аспекту посвящены работы таких исследователей, как А. Автономов, Г. Атаманчук, И. Бабичев, М. Баглай,

¹ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыт федерализма - М., 1994, Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х книгах - М., 1992-1993, Абдулатипов Р.Г. Федералогия - М., 2004, Основы национальных и федеративных отношений Учебник // Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова - М., 2001, Российский федерализм от Федеративного Договора до наших дней // Под ред. Р.Г. Абдулатипова - М., 2002, Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. – М., 2007, Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма – М., 1998, Чиркин В.Е. Публичное управление - М., 2004, Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) Учебное пособие // Отв. ред. М.Н. Марченко — М., 2000, Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) // Отв. ред. Б.Н. Топорнин - М., 2001

Г Барабашев, В Баранчиков, К Калинина, Е Ковешников, О Кутафин, В Максаков, Н Медведев, Н Лазебнова, В Савин, В Самохвалов, М Столяров, А Мацнев, В Таболин¹

В научной литературе широко представлены исследования организации и функционирования региональных органов государственной власти. Это направление исследования представлено работами таких авторов, как А Безруков, А Бобылев, В Васильев, В Гошуляк, Н Игнатюк, Д Сурков²

Особую важность для проведения исследования по избранной автором тематике составили работы отечественных и зарубежных политологов, занимающихся анализом трансформации региональных институтов власти в России, таких, как В Авдонин, М Аюпов, С Бирюков, И Бусыгина, В Гельман, Г Голосов, А Кынев, Е Мелешкина, В Нечаев, П Панов, Р Туровский³

¹ Атаманчук Г В Теория государственного управления – М, 2006, Баглай М В Конституционное право Российской Федерации – М, 2007, Козлова Е И Кутафин О Е Конституционное право России – М, 2006, Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации. Совместные исследования / Под общ ред А Мацнева, Ю Харбиха – М, 2007, Медведева В К Российская модель парламентско-правительственных отношений и проблемы представительства интересов // Актуальные проблемы современного политического процесс. Материалы международной научной конференции Ч I – СПб 2007, Медведева В К Выборы и представительство интересов – М, 2006, Медведев Н П Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ – М, 2006, Политико-административные отношения в условиях федерации / Под ред Н П, Медведева Вып 1 – М, 2007, Многоуровневая система власти в условиях федерации / Под ред Н П, Медведева Вып 2 – М, 2007, Столяров М В Компетенция власти – М, 2005,

² Безруков А В Формирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право 2006 № 10, Васильев В И «Вертикаль» и «горизонталь» правовые вопросы организации власти – М, 2006, Гошуляк В В Государственная власть субъектов Российской Федерации – М, 2001, Игнатюк Н А Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации – М, 1999, Сурков Д Л Правовое регулирование компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти в уставах субъектов федерации: общее и особенное // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление – М, 2000, Сурков Д Л Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации – Иркутск, 1999

³ Бусыгина И Ф Политическая регионалистика – М, 2006, Выборы органов государственной власти Рязанской области: сравнительный политический анализ / Под общей ред В С Авдонина - Рязань, 2002, Бирюков С В Региональная политическая власть: от концептов к интегративной модели / Вестник Московского университета. Серия 18 Социология и политология 2003 №1, Гельман В Я Региональная власть в

Таким образом, следует отметить, что на сегодняшний день в научной среде имеется немало работ, так или иначе отражающих специфику избранной автором тематики. Однако изучению различных аспектов взаимодействия региональных органов государственной власти, на наш взгляд, сегодня учеными и исследователями уделяется недостаточное внимание, что требует более глубокого и детального изучения избранной автором темы диссертационного исследования.

Объект диссертационного исследования - органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации

Предмет диссертационного исследования — политико-правовые аспекты реформирования отношений между законодательной и исполнительной властью субъектов Российской Федерации

Целью диссертационного исследования является комплексный анализ важнейших аспектов взаимодействия региональных¹ органов исполнительной и законодательной власти с учетом их политико-правовой природы, выявление причин, препятствующих эффективному разделению властей на региональном уровне, поиск оптимальной модели взаимодействия исполнительной и законодательной власти в регионах

В рамках достижения поставленной цели представляется необходимым решение целого ряда более конкретных научных задач

- на основе научной литературы, событий и явлений политической жизни регионов рассмотреть основные принципы функционирования и взаимодействия региональных институтов власти,

современной России институты, режимы, практики // Политические исследования 1998 №1, Готосов Г В Сравнительная политология - С-Петербург, 2001, Безруков А В Формирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право 2006 № 10, Гаман-Голутвина О В Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления отечественный и зарубежный опыт // Полис 2007, Кынев А В Переход к смешанным выборам в регионах «принудительная трансформация» // Полис 2004 № 2, Кынев А В Политические партии в российских регионах взгляд через призму региональной избирательной реформы // Полис 2006 № 6, Туровский Р Ф Политическая регионалистика – М, 2006, Панов П В Реформа региональных избирательных систем и развитие политических партий в регионах России кроссрегиональный сравнительный анализ // Полис 2005 № 5, Панов П В Изменение электоральных институтов в России кроссрегиональный сравнительный анализ // Полис 2004 № 5

¹ Здесь и далее под региональными органами законодательной и исполнительной власти имеются в виду органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации

- провести исследование процессов становления и развития политико-правовых механизмов взаимодействия региональных институтов власти,
- проанализировать развитие системы региональных институтов власти, изучить специфику и особенности структуры таких систем,
- на основе анализа федерального и регионального законодательства очертить и осмыслить основные правовые проблемы в реализации взаимодействия региональной исполнительной и законодательной власти,
- провести анализ научных публикаций и эмпирических данных с целью выявления политической составляющей отношений исполнительной и законодательной власти в регионах,
- определить и проанализировать основные тенденции развития взаимодействия исполнительной и законодательной власти в регионах в условиях административной реформы,
- предложить пути и механизмы совершенствования взаимодействия исполнительной и законодательной власти в регионах

Теоретико-методологическая база исследования Теоретической основой исследования взаимодействия органов региональной исполнительной и законодательной власти стала концепция разделения властей в ее классическом понимании Автор широко опирался на работы отечественных и зарубежных авторов, анализирующих взаимодействие региональных органов власти, региональные политические режимы и развитие региональных политических систем

В основу работы лег принцип системного анализа политико-правовых аспектов взаимодействия региональной исполнительной и законодательной власти Кроме того, системный подход позволил автору выявить основные особенности региональных политических систем регионов Центрального федерального округа

Применение исторического метода позволило автору проанализировать становление и развитие политико-правовых механизмов взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти, а именно выявить основные этапы изменения федерального и регионального законодательства, регулирующего отношения органов власти на субфедеральном уровне, а также определить в новейшей истории России тенденции децентрализации и централизации

Институциональный метод применялся с целью анализа формальных властных институтов и институтов, регулирующих на формальном уровне взаимодействие между ними, а также учета неформальных норм и правил, задействованных в данном процессе

Применение сравнительного метода позволило автору выявить общее и особенное в развитии взаимоотношений органов государственной власти в различных субъектах Российской Федерации

Для формирования эмпирической базы исследования диссертантом были использованы методы контент-анализа, опроса, исследования документов, статистический метод

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации

Эмпирическая база исследования основана на анализе деятельности органов исполнительной и законодательной власти в регионах Центрального федерального округа. Автором изучались и исследовались конкретные политические события и явления, позволяющие сделать выводы о характере отношений между обозначенными ветвями власти в отдельных регионах. В работе автором обширно привлекались материалы местной прессы, а также мониторинги общественно-политической ситуации в регионах Центрального федерального округа, в том числе опубликованные в Интернете

Основная гипотеза исследования. Взаимодействие региональных органов исполнительной и законодательной власти является основой современного регионального политического процесса. Выравнивание политического и правового статуса институтов региональной исполнительной и законодательной власти необходимо, так как способно обеспечить конструктивное развитие правовой, политической, экономической систем региона

Научная новизна исследования Проблема взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации рассматривается автором как самостоятельная проблема современной политической и правовой науки. Автор отходит от государственно-правового подхода, преимущественного в исследованиях подобного рода, и предпринимает политико-правовое исследование основных механизмов взаимодействия региональных органов исполнительной и законодательной власти в условиях административной реформы. В работе исследуются не только правовые механизмы, регулирующие отношения между исполнительной и законодательной властью, но и анализируется политическая практика их применения, нередко показывающая их несовершенство и ограниченность

Автором последовательно проанализированы основные этапы становления политико-правовых механизмов взаимодействия

исполнительной и законодательной власти Анализ показал их несовершенство и необходимость доработки с учетом основных тенденций развития политической системы России

В работе подвергнуты политологическому анализу как институциональные, так и функциональные аспекты взаимодействия исполнительной и законодательной власти в регионах Особенно это важно в условиях изменения региональных избирательных систем, и введения новых форм досрочного прекращения полномочий законодательных органов власти по инициативе главы региона

Автором раскрыты основные политические и правовые последствия реформы системы регионального государственного управления

Положения, выносимые на защиту*

1 В современных условиях в Российской Федерации на региональном уровне не только допустимы, но и должны в большей степени и с большей динамикой развиваться элементы парламентской системы Необходимо повышение статуса региональных законодательных органов власти, как путем применения правовых механизмов, так и путем повышения политической культуры и правовой грамотности населения

2 Политико-правовой основой деятельности и взаимодействия региональных органов власти и де-юре и де-факто должен являться принцип разделения властей, который является механизмом упорядочения и оптимизации такого взаимодействия Принцип разделения властей является универсальным принципом организации государственной власти, однако на региональном уровне он имеет свою специфику

3 Необходимо ограничить с помощью правовых механизмов возможности использования неформальных норм и правил для оказания давления на процесс принятия политических решений в регионе

4 Важным условием формирования эффективных механизмов взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации является обеспечение оптимального сочетания самостоятельности субъектов Российской Федерации при создании своих законодательных и исполнительных органов с необходимостью следования основам конституционного строя России, требованиям федерального законодательства об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что проанализированы основные принципы взаимодействия исполнительной и

законодательной власти в регионе, даны критические замечания по поводу реализации принципа разделения властей в регионах, упорядочен и выстроен на определенной теоретической базе анализ опыта реализации взаимодействия региональной исполнительной и законодательной власти

В ходе исследования сделаны научные выводы и разработаны предложения, направленные на совершенствование форм взаимоотношений и повышение эффективности взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Практическая значимость исследования Материалы диссертационного исследования могут применяться при чтении курсов политической регионалистики, сравнительной политологии, государственного и муниципального управления В работе проведен комплексный анализ законодательства субъектов Центрального федерального округа, позволивший выявить специфику формирования региональных властных систем, что может быть использовано при подготовке научных публикаций и выступлений, а также развито в дальнейшей научной работе по избранной тематике

Апробация результатов исследования Теоретические положения, выводы и рекомендации диссертации обсуждены и одобрены на заседании кафедры политологии Рязанского государственного университета имени С А Есенина и кафедры национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, а также отражены в выступлениях на научных конференциях и изложены в ряде научных публикаций автора

Структура диссертации отвечает основной цели и предмету исследования Диссертация состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка использованной литературы

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, дается характеристика состояния научной разработанности проблемы, формулируются цели и задачи, определяется предмет и объект исследования, излагаются методологическая основа, теоретическая и эмпирическая база исследования, раскрывается научная новизна и практическая значимость диссертации

В первой главе диссертационного исследования *«Теоретико-методологические основы анализа механизмов взаимодействия*

законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации» рассматриваются теоретические основы взаимодействия исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, анализируются принципы их взаимодействия, обосновывается необходимость соблюдения принципа разделения властей в процессе их взаимодействия

В первом параграфе *«Политико-правовые особенности системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* анализируются принципы и особенности формирования и функционирования системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Государственная власть в России в соответствии с ее федеративной природой представляет собой единую целую совокупность власти федеральной и региональной. Организация государственной власти на региональном уровне является одним из основных принципов федерализма и разделения властей

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеет свою специфику. В первую очередь, она устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с Конституцией России и федеральным законодательством, согласно которому ее составляют законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации

Отличительной чертой системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации является то, что, говоря о системе органов региональной власти и специфике их взаимодействия, мы, в первую очередь, имеем в виду исполнительную и законодательную ветви власти, отношения которых многоаспектны и многогранны в своих проявлениях. Судебные органы в субъектах Российской Федерации имеют особое положение. Как известно, все суды РФ составляют единую судебную систему РФ и являются федеральными судами. Субъекты Федерации обладают значительной самостоятельностью только в организации функционирования своих конституционных (уставных) судов. Кроме того, судьями субъектов РФ являются мировые судья. Мировые судьи в Российской Федерации являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему

Российской Федерации Вот почему полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами Однако порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается не только федеральными законами, но и законами субъектов Российской Федерации Хотя мировые судьи являются судьями субъектов Федерации, они осуществляют правосудие именем Российской Федерации, а порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом Система органов государственной власти определяется их Конституциями (уставами) Так, в Московской области систему органов государственной власти составляют Московская областная Дума, губернатор Московской области, правительство Московской области, центральные исполнительные органы государственной власти Московской области, территориальные исполнительные органы государственной власти Московской области, уставной суд Московской области¹

Необходимо отметить, что функционирование и взаимодействие органов региональной власти в правовом демократическом государстве должно основываться на целом ряде принципов, среди которых, как конституционные, закрепленные в Конституции России и федеральном законодательстве, так и специфические, способствующие созданию в регионе эффективной системы управления Среди них, в первую очередь, необходимо выделить принцип правового соответствия, который предполагает построение всей системы отношений на основе Конституции России и законов, принцип целостности и единства государственной власти, недопустимость ограничений и каких-либо ущемлений со стороны других отраслей государственной власти, каждая из этих отраслей власти самостоятельно выполняет свои специфические, установленные Конституцией России и Федеральным законом, функции и полномочия, не допуская вмешательства в свои прерогативы других отраслей государственной власти, скоординированность, согласованность во взаимодействии, взаимосдерживание и взаимоконтроль

Сами субъекты РФ, осознавая все вышесказанное, закрепляют данные принципы в своих уставах следующим образом «Взаимоотношения Брянской областной Думы с Губернатором и администрацией Брянской области строятся на следующих принципах

¹ См ч 2 ст 29 Устава Московской области // Вестник Московской областной Думы № 1 январь 1997 г

а) общности задач и целей деятельности сторон, взаимного сотрудничества сторон в решении задач развития области, обеспечения интересов населения,

б) наличия у сторон самостоятельной компетенции в решении вопросов, отнесенных к их ведению,

в) ответственности каждой из сторон в рамках задач, функций и полномочий, возложенных на них федеральным законодательством, настоящим Уставом, законами Брянской области,

г) разрешения спорных вопросов в конструктивном взаимодействии между собой для достижения согласия в интересах населения области с учетом положений настоящего Устава»¹

Каждая из отраслей региональной власти имеет свое внутреннее структурно-функциональное разделение, позволяющее как исполнительной, так и законодательной власти в регионах выступать в качестве относительной целостности и обеспечивать каждой из указанных отраслей власти возможность полноценно и действительно участвовать во взаимодействии со всеми другими отраслями государственной власти

Автор делает вывод о том, что самым главным принципом взаимодействия властей на региональном уровне должно быть осознание того, что обеспечение интересов государства и общества достигается не путем обособления, монополизации власти и установления приоритета, не их противостоянием и тем более не их открытой конфронтацией, а тесным взаимным сотрудничеством, точным исполнением каждой из ветвей власти своих функций. Объективная действительность такова, что все ветви власти нуждаются друг в друге, что они образуют законченное единство, именуемое государственной властью лишь в своей совокупности, выступая как элементы единой системы. Даже простое ослабление хотя бы одного такого элемента способно привести к разрушению системы, параличу власти в целом, в лучшем же случае – к существенному снижению ее дееспособности.

Взаимоотношения между законодательной и исполнительной властью в регионах должны строиться с целью обеспечения наибольшей эффективности народовластия. Именно это положение кладется в основу практически во всех уставах субъектов Федерации Центрального федерального округа, формально определяющих принципы взаимодействия исполнительной и законодательной власти.

Во втором параграфе *«Особенности реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации как основы взаимодействия»*

¹ Устав Брянской области // Брянский рабочий № 101 24 05 2004

органов законодательной и исполнительной власти» автор говорит о необходимости соблюдения принципа разделения властей при взаимодействии исполнительной и законодательной власти в субъектах Российской Федерации, а также анализирует принципы нарушения реализации данного принципа. Автор отмечает, что этот принцип предполагает самостоятельность государственных органов, недопустимость вмешательства в установленную законом их компетенцию, является базовым основополагающим началом государственного строительства. Реализация принципа разделения властей является одной из основных проблем организации и функционирования региональных органов государственной власти.

В России принцип разделения властей впервые был провозглашен в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., в которой разделение исполнительной, законодательной и судебной власти важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства. В апреле 1992 г. этот принцип был включен в новую редакцию статьи 1 Конституции 1978 г. Теперь этот один из основных принципов действующей Конституции РФ 1993 г.

Неотъемлемым принципом федерализма является формальное закрепление разделения властей. Конституция РФ определила, что государственная власть в России строится на основе самостоятельности ее ветвей. Так, ст. 1 Конституции гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Данные положения Конституции РФ гарантируют регионам, региональной власти и гражданам РФ определенный уровень защищенности закрепленного принципа разделения властей от его изменения на уровне федерального законодательства. В политической науке такое положение вещей отражает термин «региональная укрепленность», который был введен в употребление английским ученым П. Кингом¹.

В уставах многих субъектов РФ принцип разделения властей закреплен как важная конституционная гарантия прав и свобод человека. Так, например, в статье 41 Устава Брянской области прописано, что Государственная власть в Брянской области осуществляется на основе

¹ Кинг П. Классифицирование федерации // Политические исследования. 2000. № 5. С. 13.

разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Такое же положение содержится в уставах Владимирской, Воронежской, Ивановской, Курской, Тамбовской, Тверской областях. В некоторых уставах этот принцип прямо определяется как основной при взаимодействии органов государственной власти. Так, статья 52 Устава Воронежской области устанавливает, что Законодательное Собрание и администрация области взаимодействуют исходя из интересов населения, принципов разделения властей, единства целей и задач в решении проблем области на основании Конституции Российской Федерации, настоящего Устава, федеральных и областных законов¹.

Необходимость, или говоря более мягко, уместность закрепления принципа разделения властей в уставах субъектов РФ связана с тем, что на законодательном уровне прописываются гарантии недопустимости концентрации непомерной власти в руках одного органа власти или одного лица, равно как и невозможность выполнения исполнительно-распорядительных полномочий законодательной властью и законодательных – исполнительной и т.д.

Несогласованность действий исполнительной и законодательной власти, а иногда и прямое противостояние препятствуют ходу реформ и мешают построению эффективной системы власти. При этом речь идет о подобных противоречиях как на федеральном, так и на региональном уровнях. Более того, именно на уровне субъектов Федерации нередко наиболее остро проявляются последствия скрытых форм нарушения принципа разделения властей, а иногда и его прямое игнорирование. Кроме того, частым явлением в политической практике является то, что даже при формальном его соблюдении используются неформальные способы воздействия одной ветви власти на другую в виде давления, политического и экономического торга, шантажа и взаимных уступок.

Автор приходит к выводу, что биполярная в своей основе система разделения региональной власти (исполнительная – законодательная) нуждается в таких политико-правовых механизмах организации, которые позволят создать систему эффективного взаимодействия исполнительной и законодательной власти в регионах России. При этом, на наш взгляд, абсолютно неверно утверждать, что главным инструментом создания таких механизмов является правовое закрепление различных правил и норм. Как показывает анализ политической практики в российских регионах, свод неформальных правил, норм и процедур, на основании

¹ Устав Брянской области // Брянский рабочий № 101 24 05 2004

которых осуществляется взаимодействие различных институтов власти, зачастую является наиболее важной составляющей регионального политического процесса. Поэтому, главной задачей, по мнению автора, является не поиск наиболее удачных с юридической точки зрения формулировок норм, регулирующих отношения исполнительной и законодательной власти, а выстраивание таких механизмов, которые заставят глав регионов и депутатов законодательных собраний действовать именно в правовом поле, определенном федеральным и региональным законодательством.

Во второй главе диссертационного исследования **«Политико-правовые проблемы совершенствования отношений между законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации»** автор анализирует конституционно-правовые и политические аспекты взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации и делает попытку определить пути оптимизации их взаимоотношений.

Первый параграф *«Политико-правовые аспекты организации и функционирования исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации как основа их взаимодействия»* посвящен анализу правовых норм организации и функционирования органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации и проблем их реализации в региональной политической практике.

Автор отмечает, что в мировой политической и правовой науках распространенным и, пожалуй, справедливым является мнение о приоритете законодательной власти над исполнительной, поскольку именно это является сущностью парламентаризма как основного признака демократического государства. Кроме того, на наш взгляд, такой приоритет не только не противоречит принципу разделения властей, а наоборот, позволяет эффективно осуществлять функции представительства, законодательства и контроля над исполнительной властью.

Российская политическая традиция, в отличие от западной, сводится к тому, что исполнительная власть в российской политической системе на всех уровнях власти традиционно занимает главенствующие позиции. Сегодня России нужна сильная исполнительная власть, как на федеральном, так и региональном уровнях, также как и власть президентская. Но, вместе с тем, эти компоненты власти не должны находиться вне пределов эффективного механизма сдержек и противовесов, исключающих возможность возвращения к авторитаризму и

тоталитаризму Необходимо развивать российские политические партии и усиливать влияние законодательной власти в системе разделения властей Именно такие принципы должны лежать в основе взаимодействия законодательной и исполнительной власти, как на федеральном, так и региональном уровнях

Относительно регионов ЦФО, мы можем говорить о таких моделях организации государственной власти

- глава субъекта Федерации является губернатором (главой администрации) и возглавляет высший исполнительный орган – администрацию субъекта Федерации (Брянская, Владимирская, Воронежская, Липецкая, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская области),

- глава субъекта Федерации является губернатором и возглавляет высший орган исполнительной власти – Правительство субъекта Федерации (Белгородская, Ивановская, Калужская, Московская, Рязанская области, Москва),

- наряду с высшим исполнительным органом государственной власти сформирован коллегиальный орган – правительство субъекта РФ (Ярославская область),

- глава субъекта Федерации является высшим должностным лицом, при этом высший орган исполнительной власти возглавляет иное должностное лицо (Курская область)

Автор также отмечает, что система органов региональной власти подвержена сегодня некоторой унификации Регионы, как правило, не демонстрируют самостоятельности в выборе структуры органов исполнительной и законодательной власти Вопрос об эффективности подобной системы является спорным, поскольку с одной стороны легально свобода регионов в этом вопросе не ограничивается (см Конституцию России), с другой – региональные власти вынуждены следовать общей государственной тенденции – унификации систем руководства регионами Третья сторона вопроса заключается в эффективности подобных систем На наш взгляд, четкая система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации без правового и политического приоритета одной власти над другой позволяет осуществлять эффективнее управление регионом

Также следует заключить, что России сегодня нужна сильная исполнительная власть как на федеральном, так и на региональном уровнях, так же как и власть президентская Но, вместе с тем, эти компоненты власти не должны находится вне пределов эффективного

механизма сдержек и противовесов, исключающих возможность возвращения к авторитаризму и тоталитаризму Сегодня политический режим России отличается большей стабильностью по сравнению с началом 90-х годов, поэтому необходимо сделать важный для любой политической системы шаг – обращение к истинному парламентаризму Необходимо развивать российские политические партии и усиливать влияние законодательной власти в системе разделения властей Именно такие принципы должны лежать в основе взаимодействия законодательной и исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях

Во втором параграфе *«Процесс совершенствования конституционно-правовых основ взаимодействия между законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации»* автор анализирует основные правовые аспекты взаимодействия исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации Автор останавливается основных видах полномочий региональной исполнительной и законодательной власти, реализация которых требует активного взаимодействия этих органов власти полномочия в сфере формирования органов региональной государственной власти, полномочия по исполнению непосредственных функций органов региональной государственной власти

В первом направлении взаимодействия выделяется несколько аспектов наделение полномочиями высшего должностного лица, участие органа законодательной власти субъекта РФ в формировании исполнительной власти субъекта РФ, выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ, должностным лицам исполнительной власти, роспуск законодательного собрания

По данным направлениям взаимодействия автор делает следующие выводы необходимо принять целый ряд мер, повышающих роль и значение законодательных органов власти в процессе наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Кроме того, сама данная процедура могла бы быть более демократичной В этом отношении целесообразно предложение для выбора законодательному органу двух кандидатур, а также исключение возможности роспуска законодательного органа Президентом РФ В целом законодатель установил широкое правовое поле для непосредственного взаимодействия исполнительной и законодательной власти по вопросу наделения полномочиями высшего должностного лица Как было установлено, такое положение вызывает

много вопросов у юристов, которые сходятся на мнении, что необходима законодательная корректировка этого положения, поскольку оно не выполняет своей основной функции – повышение статуса законодательного органа субъекта Федерации

Законодательные органы субъектов Российской Федерации принимают самое непосредственное участие в формировании органов исполнительной власти субъекта РФ. Законодатель в этом отношении дает им право оказывать непосредственное влияние на персональный состав руководства органов исполнительной власти, принимая или отклоняя предложенные главой региона кандидатуры. Применение данной нормы на практике имеет уже иной аспект – политический и зависит от характера отношений между исполнительной властью и законодательным органом и уровня конфликтности этих отношений. Как показывает политическая практика, более эффективной формой взаимодействия законодательной и исполнительной властей при формировании структур органов исполнительной власти является не назначение должностных лиц органа исполнительной власти законодательным органом, а согласование с законодательным органом кандидатур на замещение соответствующих должностей в структурах исполнительной власти.

Возможность досрочного прекращения деятельности органа государства, законодательного или исполнительного, в принципе не противоречит правилу о разделении власти и самостоятельности ее органов, ибо вытекает из действия правила сдержек и противовесов. Более того, оно как бы обеспечивает невмешательство самостоятельных государственных органов в дела друг друга. Однако самостоятельность органов государственной власти – законодательных и исполнительных – должна содержать гарантии того, что роспуск всегда будет направлен на совершенствование их работы, и, прежде всего, распускаемого органа. При этом необходимо исключить возможность какой-то перекачки его полномочий к инициировавшему роспуск органу.

Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации может быть осуществлен высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа) соответствующего субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации вправе принять такое решение в форме указа в случае принятия законодательным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской

Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (устава) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган субъекта Российской Федерации не устранил их в течение 6 месяцев со дня вступления в силу судебного решения

Таким образом, существует целый ряд условий, которые позволяют высшему должностному лицу принять решение о роспуске законодательного собрания Конституция (Устав) или региональный закон, принятые с нарушением регионального и федерального законодательства, мнение главы региона должно быть подтверждено решением суда, отсутствие в течение 6 месяцев действий со стороны законодательного органа, направленных на преодоление выявленного несоответствия

Кроме того, необходимо учитывать, что принятие конституции (устава) или закона субъекта Российской Федерации невозможно без участия высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации. Значит, если высшее должностное лицо считало, что соответствующий нормативный акт противоречит нормативным актам высшей юридической силы, оно должно было отклонить данный нормативный акт. Правда, законодательный орган мог преодолеть "вето" высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Однако как показывает анализ политической практики в регионах ЦФО и в целом в регионах России, подобных случаев региональном политическом процессе не встречалось, как и не встречалось случаев роспуска законодательного собрания главой региона по причине законодательного несоответствия.

Таким образом, на наш взгляд, в регионах реализуется контрольная функция исполнительной власти.

С другой стороны, последствия роспуска законодательного органа и отрешения от должности главы исполнительной власти далеко не одинаковы. Прекращение деятельности главы исполнительной власти по собственной его инициативе или по решению законодательного органа не прерывает самой этой деятельности, поскольку отрешенное от исполнения обязанностей лицо сразу же заменяется иным лицом, временно исполняющим его обязанности. Таким образом, деятельность органов исполнительной власти в целом продолжается.

Досрочный же роспуск законодательного органа всегда приводит к перерыву его деятельности, по крайней мере, на время, необходимое для проведения новых или повторных выборов

Возможность досрочного прекращения деятельности органа государства, законодательного или исполнительного, в принципе не противоречит правилу о разделении власти и самостоятельности ее органов, ибо вытекает из действия правила сдержек и противовесов. Более того, оно как бы обеспечивает невмешательство самостоятельных государственных органов в дела друг друга. Однако самостоятельность органов государственной власти - законодательных и исполнительных - должна содержать гарантии того, что роспуск всегда будет направлен на совершенствование их работы, и, прежде всего, распускаемого органа. При этом необходимо исключить возможность какой-то перекачки его полномочий к инициировавшему роспуск органу.

Вместе с тем действие принципа разделения власти вовсе не обязательно предполагает возможность какого-то принудительного воздействия органов одной ветви государственной власти на органы, принадлежащие к другой ветви. Напротив, оно обязательно предполагает невмешательство органов в дела друг друга.

Выполняя отдельные функции и полномочия, органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации взаимодействуют в законодательном процессе, в определении бюджетной политики региона, при урегулировании споров и конфликтов, возникающих между ними. Автор делает вывод, что любой из перечисленных аспектов нуждается в совершенствовании правовых механизмов, регулирующих эти взаимоотношения.

В третьем параграфе *«Политические проблемы оптимизации взаимоотношений органов региональной исполнительной и законодательной власти и основные тенденции их развития в условиях административной реформы»* автор отмечает, что, рассматривая проблему взаимодействия региональной исполнительной и законодательной власти, нельзя опираться лишь на правовой анализ проблемы. Исследование в рамках формальных институтов, на наш взгляд, сужает круг тех аспектов, которые необходимо принять во внимание в рамках подобного исследования. За пределами внимания остаются важнейшие моменты развития региональной политической системы и явления регионального политического процесса. В первую очередь исследователями-правоведами не принимается во внимание факт наличия и функционирования неформальных норм и правил, оказывающих

непосредственное влияние на характер отношений между законодательным органом и губернатором, не учитывается политический статус, ресурсность, связи и отношения между представителями различных органов власти, влияние бизнес-структур на процесс принятия решений в регионе

В данном параграфе автором раскрываются политические особенности взаимодействия между исполнительной и законодательной властью Автор делает вывод, что, к сожалению, сегодня исполнительная власть в регионах заинтересована в наличии слабых и подотчетных региональных парламентов, что может тормозить развитие парламентаризма и политических партий в России Законодательные органы, в свою очередь, зачастую не имеют возможности противостоять неформальному влиянию исполнительной власти

Одним из основных политических аспектов взаимодействия органов исполнительной и законодательной субъектов РФ власти автор считает выборы Выборы являются одним из основных направлений взаимодействия региональных органов власти С одной стороны, речь идет об установлении правовых, то есть формальных норм и правил, с другой о соотношении ресурсов и влияния в регионе различных политических групп и сил, чьи интересы всегда концентрируются вокруг региональных избирательных кампаний В сегодняшних политических условиях речь идет о выборах депутатов региональных законодательных собраний, где глава региона играет не только роль формального органа государственной власти, но и важнейшего политического актора, заинтересованного в строго определенном ходе политических процессов в регионе

Все же следует сказать, что в аспекте выборов основным актором, определяющим отношения между ветвями власти в регионе является федеральный центр, поскольку именно федеральное законодательство определяет «правила игры» на выборах С другой стороны, выборы региональных законодательных собраний показывают расстановку политических сил в регионе и степень влияния на региональный политический процесс губернатора и законодательного органа

В целом можно отметить, что на сегодняшний день проблема политической самостоятельности региональных законодательных органов власти является одной из ведущих, и ничто не говорит о том, что она будет разрешена в ближайшее время Однако развитие политического процесса в России и состояние самой политической системы требуют повышения статуса региональных парламентов, или, по крайней мере, выравнивания по сравнению со статусом исполнительной власти Данный факт на

сегодняшний день, по нашему мнению, является основным противоречием в отношениях исполнительной и законодательной власти, препятствующем их эффективному взаимодействию, что требует немедленного разрешения усилиями федеральной и региональной власти и общества

В заключении сформулированы основные результаты и выводы, полученные автором в ходе исследования

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора

1 Плешенков С В Органы государственной власти субъектов Российской Федерации проблемы политико-правовой оптимизации // Многоуровневая система власти в условиях федерации / Под ред Н П Медведева Вып 2 – М Изд-во «Учеба» МИСиС, 2007 – 0,6 п л

2 Плешенков С В Политико-правовые аспекты организации региональных законодательных собраний (на примере Рязанской области) // Политико-административные отношения в условиях федерации / Под ред проф Н П Медведева Вып 1 – М Изд-во «Учеба» МИСиС, 2007 - 1,3 п л

3 Плешенков С В Принципы организации региональных институтов власти // Актуальные проблемы современного права и политики Межрегиональный сборник научных трудов / Под ред К Я Ананьевой Рязань, 2007 – 0,3 п л

4 Плешенков С В Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в условиях реформирования федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений сборник статей / Под общей ред В А Михайлова, К В Капониной – М Изд-во РАГС, 2007 - 0,7 п л

5 Медведева В К, Плешенков С В Исполнительная власть в регионах проблемы организации // Вестник Российского университета дружбы народов Серия «Политология» 2006 № 7 – 0,3 п л

6 Плешенков С В Формирование органов исполнительной власти в регионах России первый избирательный цикл // Актуальные проблемы современного права и политики Межрегиональный сборник научных трудов / Под ред К Я Ананьевой Рязань РГУ им С А Есенина, 2006 - С 220-224

7 Плешенков С В. Принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аспирантский вестник Рязанского государственного университета имени С А Есенина 2006 № 8 – 0,3 п л

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Плешенков Сергей Викторович

Тема диссертационного исследования

**Политико-правовые аспекты реформирования отношений
между органами законодательной и исполнительной власти
субъектов Российской Федерации
(на примере Центрального федерального округа)**

Научный руководитель
доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Изготовление оригинал-макета

Плешенков С В

Подписано в печать 04 10 07 Тираж экз 80 Усл. п. л. 1,2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 434

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84