

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.03.04
Государственное и муниципальное
управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему

**«Взаимодействие законодательных (представительных) и
исполнительных органов государственной власти субъекта
Российской Федерации»**

Студент гр.14ЭГЗ

Р.Н. Зябиров

Руководитель
д.с.н., профессор

В.Н. Супиков

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2018

Содержание

Введение	3
1 Конституционные принципы разделения властей в Российской Федерации..	10
1.1 Мировой опыт развития теории и практики реализации принципа разделения властей.....	10
1.2 Законодательное регулирование принципа разделения властей Российской Федерации	16
2 Действие принципа разделения властей в субъекте Российской Федерации..	26
2.1 Компетенционная основа взаимодействия законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации	26
2.2 Принцип сдержек и противовесов в Пензенской области	46
3 Предложения по усовершенствованию взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.....	65
Заключение.....	70
Список использованных источников	77
Приложения.....	82

Введение

Актуальность темы определяется, прежде всего, тем, что проблемы взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти занимают, как показывает опыт развития Российской Федерации, одно из центральных мест в становлении российской государственности, как на федеральном, так и на региональном уровне. Конституция Российской Федерации провозгласила в качестве одной из важнейших основ конституционного строя России принцип разделения властей, но не дала исчерпывающие ответы на характер взаимоотношений, формы взаимодействия, способы разрешения возможных разногласий между отдельными ветвями власти и органами.

Без надежных механизмов взаимодействия властей кроется, как показывает опыт преобразований в нашей стране, достаточно серьезная опасность не только для реализации принципа разделения властей, но и для судьбы Российского государства в целом.

Наиболее общим подходом конституционного права на данный момент является соединение идеи единства и разделения властей, их взаимодействия и системы сдержек и противовесов.

Доминирующими и решающими особенностями и признаками разграничения властей являются взаимодействие, взаимозависимость, взаимопроникновение ветвей власти.

Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии они ограничивают друг друга. Такая схема взаимоотношений часто называется системой сдержек и противовесов. Она представляет единственно возможную схему организации государственной власти в демократическом государстве. Конституция Российской Федерации утвердила действительное равноправие всех субъектов Российской Федерации

и провозгласила в качестве одного из важнейших принципов нашего государственного устройства наряду с разделением властей согласованность функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти.

Принцип разделения властей означает не только самостоятельность каждой из ветвей государственной власти в пределах своих полномочий, но и их взаимодействие и сотрудничество, что обусловлено единством государственной власти, необходимостью обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты других основ конституционного строя.

Вместе с тем, небольшой в масштабах истории период реформирования нашего общества не обошелся без политических катаклизмов, вызванных острыми проблемами взаимоотношений органов государственной власти. Апогеем их развития стали драматические события сентября-октября 1993 года в Москве. Конфликтные ситуации, связанные с обострением взаимоотношений различных ветвей государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях, нередко встречаются и сегодня. Анализ практики свидетельствует, что в основе возникающих конфликтов всегда лежит стремление одной из конфликтующих сторон расширить собственную компетенцию путем перераспределения полномочий в свою пользу. При этом стороны при обосновании своих претензий активно используют законодательство, нередко противоречивое, а также прибегают к юридическим процедурам, которые во многом несовершенны [32, с. 615].

Проблема разделения властей, как справедливо отмечается в литературе, острее всего проявляется во взаимоотношениях законодательных и исполнительных органов государственной власти. Судебная власть в системе разделения властей стоит как бы особняком, имеет особые функции и значительно более специфичные характеристики в сопоставлении с другими ветвями власти.

К настоящему времени сформировалось много различных мнений по вопросам оптимизации полномочий различных ветвей власти в рамках

системы сдержек и противовесов, приоритетном положении той или иной власти в системе разделения властей.

Наблюдение за развитием взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации показывает, что синдром противостояния, ориентация на конфронтацию в ряде регионов еще не преодолены. По мнению аналитиков, именно динамика конфликтов позволяет выявить основные тенденции и закономерности становления новой власти.

Таким образом, практическая ценность и теоретическая актуальность исследования взаимоотношений различных ветвей власти, и в первую очередь законодательных и исполнительных органов, не вызывает сомнений.

Именно поэтому, для более полного и детального рассмотрения вышеизложенного мною была определена тема дипломной работы: «Взаимодействие законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации».

Научная новизна связана с тем, что в настоящее время практически отсутствуют работы, специально посвященные анализу закрепления принципа единства и взаимодействия законодательной (представительной) и исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации.

Теоретической и методологической основой исследования являются работы:

- Марченко М.Н., Осетрова С.А., Прудникова М. Н. связанные с теорией и практикой реализации принципа разделения властей в зарубежных странах;
- Айвозяна С.С., Загурской Л. А., Чепуса А.В., Черпанова В.А., Добрынина Н.М., Саликова М.С. Комаровой В.В., Куличникова А. в которых описывается принцип разделения властей согласно Конституции РФ, на федеральном уровне;
- Чиркина В.Е., Свистуновой Л.Ю., Дудко И.Г., Мокшина М.А., Чириковой А.Е., Павликова А.М., которые посвятили свои работы изучению

принципов взаимодействия законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти в субъектах РФ.

Анализ литературы по теме бакалаврской работы показывает, что в целом накоплен богатый теоретический и фактический материал по проблеме организации государственной власти в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, правовому статусу органов законодательной, исполнительной как на федеральном уровне, так и на региональном. Исследователями рассмотрены отдельные аспекты темы, которые в совокупности дают представление об органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако нуждается в дальнейшей научной разработке система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которая может быть рассмотрена только в комплексе всех органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а не по их отдельным видам.

Также следует обратить внимание и на тот факт, что в 2005-2017 гг. значительно обновилась нормативно-правовая база в субъектах Российской Федерации. В этот период проводилась работа по приведению конституций и уставов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Новые правовые нормы, появившиеся в конституционном и уставном законодательстве субъектов Российской Федерации в части, касающейся организации и деятельности их органов государственной власти, также нуждаются в своем теоретическом осмыслении и в необходимости выявлении тенденций развития данного законодательства на современном этапе.

Таким образом, анализ научной литературы показывает, что исследование единства и взаимодействия законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации в науке хоть и является достаточно проработанной, но все же нуждается в своем дальнейшем изучении.

Цель представленной бакалаврской работы состоит в общей характеристике принципа разделения властей, юридического механизма взаимоотношений законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В итоге в заключении автором формулируются предложения по совершенствованию механизма указанных взаимоотношений.

В соответствии с поставленной целью определился и **объект исследования** – различные модели закрепления принципа взаимодействия законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации на примере Пензенской области.

Предметом исследования стали принципы взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъекте Российской Федерации

Предмет исследования определил его **основные задачи**. Они состоят в следующем:

- изучить, мировой опыт развития теории и практики реализации принципа разделения властей
- изучить, конституционные принципы разделения властей в Российской Федерации
- изучить, компетенционные основы взаимодействия законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации
- изучить, обобщить и систематизировать правовую базу Пензенской области, регламентирующую взаимодействие законодательной (представительной) и исполнительной власти
- провести анализ законодательства Пензенской области в части, касающейся особенностей нормативно-правового закрепления принципа единства и взаимодействия властей, выявить его различные модели;
- выявить организационно-правовые формы взаимодействия властей в Пензенской области;

- раскрыть региональные особенности взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Пензенской области;
- сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию организационных и правовых основ единства и взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных властей в субъектах Российской Федерации.

Методологической основой работы стали современные научные концепции федерации, демократические принципы устройства органов государственной власти, общепризнанные положения общей теории права.

В качестве **методов исследования** использовались диалектический подход к анализу соотношения общего, особенного и отдельного, общенаучные и частно-научные методы исследования: системный подход, исторический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

Особо следует сказать о применении общенаучного метода анализа и синтеза, который в сочетании со сравнительно-правовым стал основным в представленной работе. За анализом всей совокупности правовых норм следовал их синтез, что позволило выявить основные правовые теории, идеи и принципы, которые были положены в основу уставного законодательства Пензенской области в части, касающейся органов государственной власти, определить степень их соответствия общепризнанным в науке конституционного права правовым теориям построения системы органов государственной власти в федеративном государстве. Сравнительно-правовой метод позволил показать общее, особенное и отдельное в закреплении принципа единства и взаимодействия властей в уставном законодательстве Пензенской области.

Теоретическая и практическая значимость разработки избранной темы определяется тем, что ее изучение позволит более предметно представить процессы и тенденции современного этапа становления и развития российской государственности. В настоящее время это направление научных

изысканий является особенно актуальным, поскольку процесс конституционного реформирования в нашей стране еще не завершен, предлагаемые выводы и рекомендации будут способствовать совершенствованию регулирования государственно-правовых отношений, обеспечению оптимального функционирования законодательных и исполнительных органов государственной власти.

Эмпирической базой данного исследования послужили статистические данные общегосударственной и региональной статистики, экспертных опросов государственных гражданских служащих Пензенской области (в том числе выпускников специальности ГМУ), работающих в органах государственной власти.

Баклаврская работа соответствует всем требованиям, предъявляемым к его оформлению, и состоит из введения, 3 глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 Конституционные принципы разделения властей в Российской Федерации

1.1 Мировой опыт развития теории и практики реализации принципа разделения властей

В качестве основополагающих начал формирования и функционирования государственной власти признаются принципы разделения и соединения власти, сформулированные Дж. Локком и Ш. Монтескье. Вместе с тем истоки этой теории обнаруживаются и в более ранних источниках, в частности в работах Аристотеля, Эпикура, Полибия. Так, в трудах Аристотеля исследователи в качестве предварительных подходов к созданию концепции разделения власти находят весьма высокую оценку системы распределения полномочий между такими органами афинской политики, как экклесия (народное собрание), булэ (Совет пятисот), гэлиэя (своеобразный судебный орган)[37, с. 15].

Полибий, который, как известно, в своих исканиях опирался на ряд выводов Аристотеля, развивал идеи предпочтительности смешанного правления, т.е. такого, в котором смешиваются элементы чистых форм правления: царской власти, аристократии и демократии. Среди современных ему государств наилучшую организацию в духе смешанного правления Полибий находит в Римской республике, указывая, что уравнивающие друг друга властные институты, а именно консулы, Сенат и народ (в лице комиций, т.е. народного собрания), выражают соответственно царское, аристократическое и демократическое начала)[37, с 18].

Дж. Локк рассматривал разделение власти как весьма значимую ценность в сфере политики и утверждал, что при выстраивании системы государственного управления целесообразно брать его за основу, вместе с тем

не усматривая универсальности этого подхода для каждого государства. В своих работах Дж. Локк выделял три ветви власти: законодательную, исполнительную (правительственные и судебные полномочия) и федеративную (полномочия в области внешней политики). Тем не менее, он подчеркивал, что федеративная и исполнительная власть могут находиться в одних и тех же руках, тогда как законодательная власть должна быть не только отделена от исполнительной и федеративной, но и олицетворять собой верховную власть в сообществе[37, с. 18].

Через несколько десятков лет Ш. Монтескье сформулировал следующее положение: «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского». Далее он поясняет, что третий род власти можно именовать судебной властью[37, с. 20].

Позднее исследователи (Б. Констан, Сунь Ятсен и др.) предлагали свои варианты деления властей, что нашло отражение в источниках права различных стран. Например, в ст. 16 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (рассматриваемой в настоящее время как часть действующей Конституции Франции) говорится, что «общество, где... нет разделения властей, не имеет Конституции». Предложения Сунь Ятсена о делении ветвей власти на законодательную, исполнительную, судебную, контрольную и экзаменационную нашли воплощение во Временной Конституции Китайской Республики 1912 г., а затем послужили основой Конституции Китая 1947 г. Через два года после провозглашения Китайской Народной Республики принцип разделения власти был отвергнут, и следование ему сохранилось только на Тайване[37, с. 29].

Концепция Дж. Локка положительно воспринимается большинством исследователей и принимается с учетом современных реалий во многих государствах на конституционном уровне (ст. 10 Конституции России 1993 г.,

ст. 2 Конституции Бразилии 1988 г., ст. 1 Конституции Болгарии 1991 г., ст. 2 Конституции Чехии 1992 г. и т.д.)[1],[17],[18],[19].

Вместе с тем в ряде государств дополнительно выделяют такие ветви власти, как избирательная и контрольная, по вопросу о существовании которых и в настоящее время идет полемика.

К концу XIX в. была сформулирована позиция, сторонники которой уже не выступали за неукоснительное доведение до логического конца принципа разделения власти в чистом виде, а стали говорить о сотрудничестве органов представительства в общей деятельности государства, хотя у каждой ветви власти способ участия, естественно, разнится.

Следует отметить, что к моменту появления концепции разделения власти демократия имела свою историю (более 200 лет), поэтому многие принципы организации государственной власти применялись на практике.

Сегодня далеко не все демократические государства являются приверженцами принципа разделения власти. Например, номинально не доведено до конца разделение власти в Великобритании, где законодательствует королева (король) в парламенте, исполнительную власть осуществляет королева (король) в Тайном совете, правосудие отправляется от имени королевы (короля), т.е. все три ветви власти объединяются в лице монарха. Поэтому некоторые исследователи приходят к выводу, что английская конституционная система, имеющая давние демократические традиции, основана не на разделении властей, а на их слиянии, соединении[33, с. 82].

В то же время М. Вайл считает, что разделение властей и разграничение функций как раз и составляет самую суть британской системы правления, в которой важно не только рассматривать формально-юридические отношения между государственными органами, но и учитывать роль партий, движений, групп давления, политических институтов[33, с. 83].

Палата лордов является одновременно палатой парламента и высшей апелляционной судебной инстанцией, а лорд-канцлер — одновременно членом правительства, председателем Палаты лордов и главой судебной системы

Англии и Уэльса. Правительство Великобритании, будучи самостоятельным органом государства, непосредственно зависит от парламентского большинства, т.е. партии или коалиции, располагающей большинством депутатских мандатов в Палате общин. Следовательно, партия, получившая в результате выборов большинство мест в нижней палате парламента, проводит в жизнь свою программу, используя и правительство, и парламент. У Палаты общин сохраняется право поддержать или отвергнуть программу правительства, проголосовать за вотум доверия правительству или отклонить его, министры в любом случае назначаются из числа членов Палаты общин, а депутаты имеют право подавать запросы, на которые члены правительства обязаны давать ответ. При этом доктрина «верховенства парламента» в Великобритании остается главенствующей[33, с. 82-83].

В Конституции Финляндии 1999 г. содержится параграф 3 «Парламентаризм и разграничение государственных функций», в котором сформулировано положение об органах законодательной, исполнительной, судебной власти, хотя судя по названию параграфа, речь в нем идет скорее не о разделении власти, а о функциональном распределении полномочий между различными государственными органами[25].

Без постоянного взаимодействия всех государственных органов система государственного управления в любой стране не сможет функционировать как единое целое. Поэтому обеспечением единства их действий, вопросами оказания ими взаимной помощи занимаются во всех странах. На практике полное отделение каждой из властей хотя и возможно, но неэффективно.

Еще при разработке проекта конституции США принцип разделения властей был дополнен правилами о системе сдержек и противовесов (англ. checks and balances). Это было предложение Дж. Мэдисона, который полагал, что именно через смешение функций, осуществляемых государственными органами, можно добиться совместной реализации власти, соединения властей и обеспечить подлинное разделение власти без нарушения нормального функционирования системы государственного управления. Более того, он

считал заслугой Ш. Монтескье подробную характеристику практики разделения властей в Англии, где смешение функционирования органов власти чуть ли не более характерная черта, чем их разделение.

Именно благодаря системе сдержек и противовесов между органами, представляющими различные ветви государственной власти, оказались перекинuty мостки: эти органы получили возможность взаимодействовать между собой, а вся система государственных органов — функционировать, поскольку государственная власть в границах одной страны едина (двоевластие, которое встречается в отдельные периоды истории той или иной страны, не может существовать в течение долгого времени и является исключением, подтверждающим правило).

Необходимость обеспечения взаимодействия различных органов государственной власти привела к дополнению принципа разделения власти другим принципом, который в разных странах формулируется по-разному, но подразумевает примерно одно и то же. Например, во французском законодательстве и юридической доктрине говорится о разделении и сотрудничестве ветвей власти, в Конституции Португалии 1976 г. (ч. 1 ст. 111) — о разделении и взаимозависимости ветвей власти, в Конституции Казахстана 1995 г. (ч. 4 ст. 3) — о единстве государственной власти, осуществляемой в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и на основе взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов, и т.д.[16],[21].

В п. IV ст. 7 Конституции Азербайджана 1995 г. сказано, что «в соответствии с положениями настоящей Конституции законодательная, исполнительная и судебная власти взаимодействуют и независимы в рамках своих полномочий». Как видим, Основной закон Азербайджана на первое место ставит взаимодействие ветвей власти и лишь после этого говорит об их независимости. В ст. 7 Конституции Албании 1998 г. устанавливается, что «система управления Республикой базируется на разделении и балансе законодательной, исполнительной и судебной властей»[22],[24].

В Конституции Беларуси 1996 г. (ст. 6) говорится: «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравнивают друг друга»[20].

Согласно п. 1 ст. 10 Конституции Польши 1997 г., «устройство Республики Польша основывается на разделении и равновесии законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти»[23].

Обратим внимание на то обстоятельство, что большинство республик, входивших ранее в Советский Союз, и стран Восточной Европы разрабатывали свои конституции в 90-е гг. XX в., взяв за основу идеи и принципы, сформировавшиеся в государствах западной демократии. Из этого следует, что определение взаимодействия различных органов государственной власти и способов их взаимоотношений, обеспечивающих им необходимое единство, должно отражать историческую практику каждого государства. Взаимоотношения властей требуют соблюдения принципа рационально организованной системы, в которой каждая власть осуществляет свои задачи и может эффективно действовать, переводя тем самым систему государственного управления в новое, более качественное состояние[35, с.124].

Разделение единой государственной власти, ее функций на три составляющие означает решение двух взаимосвязанных исторических задач: защиты общества от самовластия правителей и всемогущества государственной машины, а также разделения труда в системе государственного управления.

Законодательная, исполнительная и судебная власти в общей пирамиде власти взаимозависимы. Если одна власть по каким-либо причинам не способна качественно исполнить свое предназначение, это неминуемо сказывается на эффективности функционирования других властей. В результате и государство, и общество может перейти в состояние конфликта. Чтобы этого не произошло, для каждой из властей абсолютным должен быть императив права. Властям необходимо всегда находиться во взаимодействии. В условиях, когда есть угроза

гипертрофированности влияния одной из властей, две другие, используя цивилизованные средства, присущие им от природы, способны будут устранить противоречия путем налаживания взаимодействия между различными органами.

Таким образом, концепция разделения властей — не догма, а руководство к действию, принципиальный подход к структуре государственного аппарата. Тем не менее, в современных государствах власть приспосабливается к этим условиям, зачастую лишь декларируя фиктивные идеи демократии, социального, правового государства. Нередко сам принцип разделения властей модифицируется в пользу той или иной ветви власти, а должностные лица государственных органов или нарушают закон, или подстраивают его под себя. Элементом, сдерживающим злоупотребления властью, может быть только гражданское общество.

1.2 Законодательное регулирование принципа разделения властей Российской Федерации

В Конституции Российской Федерации заложены основы для формирования и развития российской государственности, которая построена на историческом опыте развития других демократических государств, также в Конституции указаны принципы организации и функционирования государственной власти. Это является важным показателем признания Россией общедемократических ценностей правовой государственности, юридической гарантией продолжения и углубления демократических преобразований.

В Конституции Российской Федерации данные принципы получили закрепление в качестве важнейших основ конституционного строя России. Уже в статье 1 Основного Закона провозглашены фундаментальные конституционные характеристики Российской Федерации как демократического правового федеративного государства с республиканской

формой правления, которые в последующих статьях главы 1 Конституции Российской Федерации получили развитие в рамках отдельных институтов конституционного строя, включая институты народовластия (ст.3), федерализма (ст.5), разделения властей (ст. 10), политического и идеологического многообразия (ст. 13) и т.д[1].

Важное правовое значение приобретает и то, что данные принципы находятся в системном единстве; они проявляют свое нормативное содержание в тесной взаимосвязи и взаимозависимости как институты единой по своим характеристикам категории конституционного строя России. И поэтому они имеют не только особую политическую значимость, но и повышенную юридическую силу: никакие другие положения не только текущего законодательства, но и самой Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации[31, с. 24].

Данные основы конституционного строя - это, мерило и главный критерий оценки

- текущего законодательства;
- самого текста Основного Закона России;
- конституций (уставов) субъектов Федерации[41, с. 17].

Специфика этих основ имеет фундаментальное, обобщающее значение, нормативность и юридическое верховенство по отношению ко всем остальным положениям Конституции, постоянность действия и особый порядок изменения[41, с. 17].

В системе фундаментальных основ организации и развития российской федеративной государственности особая роль принадлежит принципу разделения властей. В статье 10 Конституции Российской Федерации закреплены принципы разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также указывается самостоятельность данных ветвей власти[1].

Схема структуры государственной власти в Российской Федерации представлена в приложении А

Нужно понимать, что все высшие органы государственной власти в равной степени выражают целостность концепции народного суверенитета. Разделение властей - это разделение полномочий государственных органов при сохранении конституционного принципа единства государственной власти[32, с. 8].

В Российской Федерации законодательная власть обладает верховенством, поскольку устанавливает правовые начала государственной и общественной жизни, основные направления как внутренней, так и внешней политики страны, а, следовательно, в конечном счете, определяет правовую организацию и формы деятельности исполнительной и судебной властей.

Носителем законодательной власти и представительным органом является Федеральное Собрание.

Исполнительная власть занимается непосредственной реализацией правовых норм, принятых законодателем. Исполнительной властью наделено Правительство РФ. Деятельность исполнительной власти осуществляется в рамках закона. Государственные должностные лица и исполнительные органы в целом не наделены правом издания общеобязательных актов, которые устанавливали бы новые права и обязанности граждан, не предусмотренные законом.

Судебная власть охраняет правовые устои и права как государственной, так и общественной жизни от всех нарушений, независимо от того, кто совершил данные нарушения. Судебная власть реализуется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Правосудие может осуществляться только судебными органами. Суд в процессе своей деятельности руководствуется только законом и не зависит от влияния двух других ветвей власти. Никто не может присвоить себе функции суда.

Президент Российской Федерации не относится ни к одной из ветвей власти и будучи главой государства, является верховным правителем Российской Федерации как внутри страны так и в международной жизни.

Основные задачи президента связаны с гарантией осуществления конституции, прав и свобод, независимости и целостности государства и для выполнения этих задач он наделен необходимыми полномочиями и прерогативами.

Государственную работу осуществляют как Президент, так и все ветви власти, каждая из них действует в пределах своего ведения и свойственными только ей методами. Обязанность Президента заключается в обеспечении координации и согласованности работы всех органов власти. Но Президент действует не как указывающая инстанция, а совместно с другими ветвями власти, принимая в той или иной степени участие в каждой из них.

При взаимодействии с парламентом Президенту РФ принадлежат следующие полномочия:

- назначение выборов в Государственную Думу;
- роспуск Государственной Думы (в случаях предусмотренных Конституцией);
- использование права законодательной инициативы;
- имеет возможность вернуть одобренный парламентом законопроект для повторного обсуждения (отлагательное вето);
- подписывает и обнародует законы[1].

Таким образом, Президент России может оказывать весьма активное воздействие на работу парламента. Но он не подменяет его. Президент не может принимать законы, а издаваемые Президентом нормативно правовые акты не должны противоречить Конституции и основным законам.

Президент обладает достаточно обширными полномочиями в сфере государственного управления. Он назначает Председателя Правительства и по его представлению заместителей председателя и федеральных министров, а так же принимает решение об отставки правительства[27, с. 131].

Для того чтобы ограничить влияние Президента на Правительство были введены ряд издержек.

В первую очередь Председатель Правительства назначается Президентом только с согласия Государственной Думы, но если Государственная Дума трижды отвергнет кандидатуру Председателя Правительства, то Президент может распустить Государственную Думу, объявить о новых выборах и сам назначить Председателя Правительства[27, с. 131].

Реализация такого полномочия создает, конечно, особую неординарную ситуацию, которая все же не может привести к установлению единоличного президентского правления. Конституция не допускает этого.

При роспуске Государственной Думы, новые выборы должны быть назначены в такие сроки, чтобы Государственная Дума нового созыва собралась на новое заседание не позднее чем через четыре месяца после роспуска. Это означает, что период времени в течении которого может отсутствовать парламентский контроль над Правительством, ограничен, так как согласно Конституции Государственная Дума имеет право выразить недоверие Правительству, то тем самым исход выборов предрешает судьбу Правительства. Сам Президент может, не согласится с Государственной Думой и не отправлять после выражения ей недоверия в отставку.

Если произошел досрочный роспуск Государственной Думы, Президент не может в течении года после выборов вновь распустить палату.

В этом случае остается только один выход это отставка Правительства.

В конституции Российской Федерации заложен механизм, предназначенный для решения возможного конфликта между законодательной и исполнительной властью, но он отличается большой сложностью. Президент который является так называемым арбитром в споре между властями – может, осуществлять в течении нескольких месяцев управление страной с помощью Правительства, которое не пользуется поддержкой Государственной Думы. После выборов Президенту придется считаться с результатами выборов. Так или иначе, следует признать, что Президент обладает достаточно большим количеством возможностей для воздействия, как на законодательную, так и исполнительную власть. Он является не просто арбитром, который призван

следить за всеми ветвями власти, но и сам участвует в деятельности всех государственных органов власти.

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, он является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил, осуществляет руководство внешней политикой, в случаях агрессии или угрозы агрессии вводит военное положение, так же при иных особых обстоятельствах вводит чрезвычайное положение.

Он решает вопросы гражданства, представляет кандидатуры для назначения на высшие государственные должности (например, Председателя Центробанка, судей Конституционного, Верховного и Высшего Судов, Генерального прокурора Российской Федерации и др.). Он формирует Совет Безопасности и Администрацию Президента, назначает полномочных представителей Российской Федерации, Полномочия Президента. Президент Российской Федерации высшее командование Вооруженных сил[41, с. 63].

Парламент не может заставить президента уйти в отставку так как в России не предусмотрена парламентская ответственность главы государства. Но это не означает, что Президент свободен от следования предписаний Конституции и законов. Если деятельность Президента приобретает противоправный характер то вступает в действие специальный механизм (импичмент).

В случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления, Президент Российской Федерации может быть привлечен к ответственности, но для этого Верховный суд РФ должен подтвердить наличие такого преступления. После выдвижения обвинения следует довольно сложная процедура выражения импичмента.

Одной из важнейших конституционно-правовых гарантий обеспечения разделения властей, а так же предотвращения злоупотреблений со стороны исполнительной власти остается механизм ответственного правления. Согласно этому механизму, Правительство РФ подконтрольно парламенту и несет политическую ответственность за свои действия[31, с 170].

Законодательную власть в Российской Федерации согласно Конституции (ст.94 Конституции РФ) осуществляет Федеральное Собрание Российской Федерации[1].

Конституция РФ учреждает Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) как один из органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ч.1 ст.11)[1].

Важная гарантия, которая закреплена в 1 главе Конституции Российской Федерации, состоит в том, что орган законодательной власти как часть системы разделения властей самостоятелен по отношению к другим органам государственной власти.

Важнейшим условием успешного выполнения парламентом своих функций является его независимость.

Конституция РФ не определяет точных границ сферы законодательства, которое может быть принято Федеральным Собранием, это означает что, законодательная власть может принимать или не принимать любые законы без чьих-либо указаний.

Федеральное Собрание никаким образом не подчиняется контролю исполнительной власти, оно самостоятельно определяет свои потребности и расходы и распоряжается своими средствами, что обеспечивает ему финансовую независимость. Единственные требования какими руководствуется Федеральное Собрание это требования Конституции РФ[39, с. 2269].

Так же парламентская независимость не является абсолютной. Она ограничивается через такие институты конституционного права как:

- референдум, так как с его помощью можно одобрить некоторые законы и без парламента;
- чрезвычайное и военное положение, приостанавливают действие законов;
- право Конституционного Суда РФ объявлять законы неконституционными;

- право Президента РФ распускать Государственную Думу при каких либо определенных обстоятельствах;
- ратифицированные международные договоры, которые по юридической силе выше законов;
- требование Конституции РФ о принятии Финансовых законов только при заключении Правительства РФ[39, с. 2270].

Данные ограничения следуют из принципа разделения властей с его "сдержками и противовесами". Но все же они не уменьшают независимое положение Федерального собрания.

“Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации”, - гласит ст.110 п.1 Конституции РФ[1].

Председатель Правительства РФ назначается Президентом России с согласия Государственной Думы. Данный принцип является примером проявления принципа сдержек и противовесов, так как т.к при назначении Президенту придется считаться с парламентским большинством. Председатель Правительства предлагает кандидатуры Президенту на должности его заместителей и федеральных министров.

Правительство Российской Федерации обладает достаточно широкими полномочиями по осуществлению внутренней и внешней политики государства. Статья 114 Конституции перечисляет полномочия Правительства[1].

Правительством Российской Федерации осуществляется:

- разработка государственного бюджета;
- проведение финансовой, социальной и экономической политики;
- осуществление мер по обороне страны и защите прав населения.

Механизм парламентской ответственности Правительства в общих чертах описан в российской Конституции, но необходима его детализация в специальном законодательстве. Институт ответственности – обоюдоострое оружие. Его может использовать как Государственная Дума, отказывая в

доверии правительству так и исполнительная власть, угрожая прибегнуть к досрочным выборам.

К сожалению, все еще традиционно слабым местом остается в России судебная власть. Прокламированные Конституцией принципы судостроительства и судопроизводства реализуются с трудом. И в данном случае ощущается противодействие и давление со стороны других ветвей власти.

Несмотря на провозглашенные правовые и социальные гарантии судьи, как то несменяемость, неприкосновенность, независимость и т.д., они очень часто не могут полностью обеспечиваться из-за отсутствия технической и материальной базы. (Так закон о статусе судей, в котором говорится о предоставлении судьи в течение полу-года свободного жилья очень часто не может быть выполнен из-за отсутствия такого)[38, с. 73].

По Конституции РФ судебная власть является трехзвенной. Высшими судебными органами являются Верховный суд РФ, Высший Арбитражный Суд, Конституционный Суд.

Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам (ст.126)[1].

Конституционный Суд призван осуществлять контроль за всеми государственными органами в РФ. О соответствии Конституции издаваемых нормативных актов, заключаемых международных договоров. Также Конституционный Суд решает споры между федеральными органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст.125)[1].

В связи с принятием России в Совет Европы теперь юрисдикция Европейского Суда распространяется и на территорию России. Это теперь высший судебный орган для России и ее граждан[38, с. 219].

Принцип разделения властей в сегодняшней России признан, конституционно закреплён и в той или иной мере применяется в построении и функционировании государственных институтов. Создание нормально

функционирующего механизма сдержек и противовесов - одна из важных задач России.

В данной главе мы рассмотрели мировой опыт применения принципа разделения властей, его особенности и законодательное регулирование. Так же в подпункте 1.2 было подробно рассмотрено конституционное регулирование принципа разделения властей в Российской Федерации.

2 Действие принципа разделения властей в субъекте Российской Федерации

2.1 Компетенционная основа взаимодействия законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации

Содержание и формы взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации во многом определяются характером полномочий, которыми обладают соответствующие органы.

Особое значение имеют в этом плане те полномочия, которые позволяют оказывать данным органам взаимное воздействие, взаимовлияние как с точки зрения их позитивного сотрудничества, так и взаимоограничения, сдерживания друг друга. Это полномочия законодательных органов государственной власти по отношению к исполнительным органам, с одной стороны, и полномочия исполнительных органов государственной власти по отношению к законодательным, с другой. Именно в этих полномочиях находит свою характеристику компетенционная основа взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Для понимания компетенционной основы взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации важное значение имеет определение таких базовых категорий, как «компетенция», «права и обязанности», «полномочия», «предметы ведения». Не ставя перед собой задачу детального анализа имеющихся точек зрения, отметим, что длительное время в нашей юридической литературе компетенция государственных органов определялась как простое единство их обязанностей и прав. Такое понимание компетенции обедняло данное явление, не позволяло

раскрыть саму природу государственных органов через их компетенцию[26, с. 186].

Существенным шагом в дальнейшем развитии теоретических основ компетенции государственного органа стала разработка проблем властных полномочий, здесь следует назвать прежде всего труды Б.М. Лазарева. Некоторые ученые при определении компетенции органа делают акцент на связи полномочий органа с его функциями и операциями[26, с. 186].

Но более распространенным является понимание компетенции государственного органа как совокупности его полномочий с указанием подведомственности их реализации. Такой подход в наибольшей мере соответствует и нашему пониманию компетенции как основы взаимодействия законодательных и исполнительных органов. Речь идет о том, что понятие компетенции в этом случае должно отражать не только статические, но и динамические характеристики данного явления, раскрывающиеся в процессе реализации властных полномочий, деятельности государственных органов и, соответственно, в процессе их взаимодействия.

Данные теоретические подходы получили легальное подтверждение. В частности, Федеральном законе от 24 июня 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2].

Исходя из этих подходов, необходимо оценивать и компетенционную основу взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Она характеризуется наличием у соответствующих органов полномочий, позволяющих оказывать взаимное влияние как при формировании органов исполнительной и законодательной власти, так и при досрочном прекращении их деятельности, а также в процессе правотворческой, контрольной и других форм совместной реализации полномочий[26, с. 187].

Особое значение здесь имеет поиск оптимального баланса в распределении и уравнивании взаимных полномочий органов

законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В процессе этого поиска, равно как и при закреплении общего объема полномочий соответствующих органов следует исходить из того, что разграничению конкретных полномочий представительного (законодательного) и исполнительного органа государственной власти должна предшествовать работа по четкому разделению их функций как основных направлений деятельности законодательного органа, с одной стороны, и исполнительного - с другой. При всем том, что они решают единые по своей сути и конечным целям задачи, и их предметы ведения часто совпадают, функции этих органов различны, хотя законодатель это, к сожалению, далеко не всегда учитывает. Между тем на основе сопоставления властных функций законодательного и исполнительных органов становится возможным выработать исходные позиции и для того, чтобы «развести» полномочия этих органов, обеспечить их компетенционную обособленность[26, с.187-188].

Так, применительно к законодательной власти принято выделять следующие основные функции: представительная, законодательная, контрольная. К ним следует добавить по крайней мере еще одну - функцию конституирования органов и учреждений, определения основных направлений развития государства (субъекта федерации как государственного образования).

Она носит, в своей основе, характер учредительной функции. Если представительная функция раскрывается через взаимоотношения данного органа с населением, так как она проявляется в способах формирования законодательных органов (путем выборов на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования) и, соответственно, в возможностях представлять в процессе своей деятельности интересы всего населения соответствующего субъекта Федерации, то законодательная, контрольная и учредительная функции раскрываются во многом через взаимоотношения представительного (законодательного) органа с другими государственными органами, в том числе - исполнительными.

Будучи сформированы путем избрания населением определенного количества депутатов, законодательные органы одновременно являются и представительными органами. Это дает им право выступать от имени народа, выражать его волю в законодательных актах и добиваться проведения ее в жизнь, в том числе, путем определенных форм и способов воздействия (предусмотренных законом) на органы исполнительной власти. Такая двойственность природы этих властных структур отразилась и в их наименовании. В Конституции Российской Федерации употребляется различная терминология в отношении органов законодательной власти субъектов Федерации. Так, в ч.2 ст.66 они именуются законодательными (представительными) органами. Аналогичный термин используется в ст. 104, где перечисляются субъекты права законодательной инициативы, и в ст. 134 Конституции Российской Федерации. В части 3 ст. 66 используется термин «законодательный орган автономной области, автономного округа», а в ст. 77, ч.2 ст. 95 и ч. 2 ст. 97 - «представительный орган государственной власти». И, наконец, в ст. 125 Конституции используется термин «органы законодательной власти субъектов Российской Федерации». Представляется, что наиболее точно отражает природу указанных органов государственной власти термин «законодательный орган». Этот термин наиболее точно отражает основное функциональное назначение данных органов, а, соответственно, и их место в конституционной системе разделения властей в Российской Федерации. Вместе с тем Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сохранил двойное наименование этих органов как «законодательных (представительных) органов государственной власти». Это вполне оправданно, если иметь в виду неоднозначность, многовариантность законодательного решения этого вопроса в различных субъектах Российской Федерации и то обстоятельство, что «наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта

Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации» (п.2 ст. 4 Федерального закона). Вместе с тем, как показывает накопленный нами опыт государственного строительства, есть все основания прислушаться к мнению тех авторов, которые считают оправданным большее единообразие в наименовании органов законодательной (как и исполнительной) власти субъектов Федерации, что отнюдь не означало бы ущемление прав субъектов Федерации[1],[2].

Законодательные органы являются, как уже отмечалось, единственными органами, наделенными правом принимать законы. Принцип разделения властей не позволяет каким-либо иным структурам государственной власти осуществлять эту функцию. Главное предназначение законодательных органов субъектов Российской Федерации - принятие законов, обеспечивающих эффективное регулирование деятельности государственных, муниципальных органов, предприятий, общественных объединений на территории соответствующих субъектов Российской Федерации и проживающих на их территории граждан.

Приоритет законов в системе правовых актов предоставляет законодательным органам определенные преимущества перед другими властными структурами. Более того, можно утверждать, что в ходе реализации законодательной функции имеет место определенное руководящее воздействие на исполнительные органы. Однако вряд ли оправданным было бы реанимировать в новых условиях развития российской государственности лозунги верховенства представительных органов, в том числе на уровне субъектов Федерации. Такие попытки, как известно, предпринимаются, но они имеют под собой, прежде всего политические мотивы. Если же иметь в виду действующую конституционную формулу разделения властей, то следует согласиться с тем, что современное понимание тезиса о верховенстве представительных органов власти может расцениваться только как исключительная прерогатива этих органов на осуществление законодательной власти. В системе же разделения властей верховенство не может пониматься как обладание такими прерогативами, которые ста-

вят представительный орган над органами исполнительной и судебной власти[30, с. 112-113].

Таким образом, именно функциональное назначение законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации предопределяет ту совокупность их властных полномочий в рамках, предусмотренных для них предметов ведения, которая составляет компетенционную основу тесного взаимодействия данных органов.

Следует признать, что главные, наиболее важные параметры компетенционной основы взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяет уже Конституция Российской Федерации. Называя предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72), тем самым она закладывает правовые основы компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах общественных отношений. Не менее важное значение имеет в этом плане и ст. 73, а также ст. 71 Конституции Российской Федерации, хотя каждая из них выполняет собственное, самостоятельное назначение в механизме правового закрепления компетенционной основы взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации[1].

Важным является в этом плане вывод Конституционного Суда Российской Федерации, что «компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается на основе правила, вытекающего из статьи 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которому полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими самостоятельно». Речь идет о том, что Конституционный Суд фактически расширительно истолковал ч.1 ст. 77 Конституции, распространив установленные ею пределы самостоятельности в части установления субъектами Федерации своей системы

органов государственной власти и на определение компетенции этих органов[1].

Более осторожным является подход федерального законодателя к этим вопросам в рамках Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В ст. 5, которая называется «Основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации», дается открытый перечень лишь основных, наиболее важных полномочий:

а) принятие конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принятие устава субъекта Федерации и поправок к нему;

б) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;

в) осуществление иных полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации[2].

Но ч.2 той же статьи Федерального закона значительно более детально, в рамках тринадцати пунктов, устанавливает перечень вопросов, которые должны решаться законодательным (представительным) органом путем принятия законов субъекта Российской Федерации. К ним относятся, в частности:

- утверждение бюджета субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении
- установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ
- утверждение, заключение и расторжение договоров субъекта РФ

- установление порядка проведения выборов высшего должностного лица субъекта РФ
- установление порядка проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ
- установление административно территориального устройства субъекта РФ и порядок его изменения и т.д[2].

Таким образом, федеральный законодатель взял за основу определения полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации лишь одну его функцию - законотворческую, - что вряд ли оправданно. Это, конечно, усеченный подход. Но он корректируется на уровне регионального законодательства, хотя и с различной степенью последовательности и полноты закрепления компетенции законодательного органа в отдельных субъектах Российской Федерации.

Что же касается органов исполнительной власти, то их основные функции связаны прежде всего с управленческой, исполнительно распорядительной деятельностью. Следует однако признать, что как на федеральном, так и на региональном уровнях наблюдаются весьма несовершенные способы правового определения функциональной сферы деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В функциональном и организационном смысле исполнительная власть самостоятельна и независима в своих отношениях с другими ветвями власти. Никакой орган государственной власти не вправе принимать на себя функции и полномочия, составляющие компетенцию органов исполнительной власти. Передача функций исполнительной власти другим органам - законодательной или судебной власти - с точки зрения закона недопустима и является антиконституционной. Конституция Российской Федерации 1993 г. значительно усиливает организационную самостоятельность исполнительной власти. С учетом статьи 10 Конституции Российской Федерации из сферы ведения законодательной власти исключены организационно - распорядительные функции в отношении органов исполнительной власти.

Существенно ограничены и контрольные функции законодательной власти. Основное средство руководящего и формирующего воздействия законодательной власти на деятельность органов исполнительной власти - это, как уже отмечалось, принятие законов и других правовых актов, которые обязательны для всех органов[1].

Исполнительная власть призвана действовать самостоятельно, строго в пределах компетенции, очерченной конституцией и законами. От других ветвей государственной власти исполнительная власть принципиально отличается предметом и сферой своей деятельности. Ее основное назначение - организация исполнения актов законодательной власти и других нормативных актов, поэтому она и называется «исполнительная власть». Именно данная функция составляет существо всей деятельности исполнительной власти, содержание и характер полномочий ее органов, предопределяет подзаконность всех ее решений. И «выход» за ее пределы, игнорирование законов ведут к утрате исполнительными органами их важной конституционной характеристики. К сожалению, модель действия на основе и во исполнение законов еще не стала доминирующей, а ведь именно они должны определять функциональное содержание деятельности органов исполнительной власти на любом уровне[40, с. 238].

Правовые институты, устанавливающие правовой статус регионального правительства или администрации (главы администрации), имеют очень большую амплитуду различий. Самая длинная цепочка предусматривает нормы, определяющие предметы ведения республики, области, края по схеме: предметы ведения каждой из ветвей власти в конституции (уставе) и затем - специальный закон о правительстве или администрации. При этом, естественно, многое зависит от формы правления, организационно-правовых особенностей института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации[40, с. 238-239].

Различие федеральной и региональной схем построения системы органов государственной власти заключается в том, что глава субъекта

Федерации (высшее должностное лицо, руководитель высшего исполнительного органа) в отличие от федерального Президента возглавляет высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В некоторых субъектах действует институт выборного или назначаемого заместителя главы субъекта (вице-президента, вице-губернатора и др.), который на федеральном уровне отсутствует. Этими особенностями обусловлены различия в федеральной и региональной схемах взаимодействия главы субъекта Федерации и парламента.

Здесь можно проследить несколько вариантов. Например, вариант, когда функциональная сфера деятельности исполнительной власти выражена лишь перечнем предметов ведения и полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Такой подход характерен, например, для Конституций Республики Саха (Якутии), и в учредительных документах некоторых других субъектов Российской Федерации[5].

Вариант, когда функциональная сфера деятельности исполнительной власти выражена перечнем предметов ведения и полномочий главы республики или области (края) применен в Конституции Республики Саха, закрепляющей перечень предметов ведения Президента. На основании того, что Президент является главой исполнительной власти, Конституция не предусматривает норм о предметах ведения Правительства. Сфера деятельности главы Республики представляет и функциональную сферу деятельности Правительства и администраций. Здесь вся сфера деятельности правительства представлена нормами о полномочиях Председателя Правительства. Специальный закон о Правительстве Конституцией не предусмотрен.

Несколько иной подход к определению функциональной деятельности правительства (администрации) применен в Уставе Липецкой области. В статье 45 Устава закрепляются 15 сфер исполнительно-распорядительной деятельности администрации, а в статье 46 закреплены полномочия этого органа. Но кроме того, в Уставе имеются отдельные главы, посвященные экономической,

финансовой системе области, государственной службе которые дают представление о деятельности исполнительной власти в этих направлениях[11].

Пятнадцать направлений деятельности Правительства предусмотрены в Оренбургской области. Но ее Устав отличается тем, что в нем имеются 6 глав, содержащих 47 статей о принципах и правилах управления в таких областях, как: собственности и экономической деятельности, в социальной сфере, в области обеспечения законности, правопорядка и безопасности граждан[10].

Еще одна модель представлена Уставом Архангельской области. Здесь закреплены полномочия и главы администрации, и администрации области. Этот же прием применен и в Уставе Краснодарского края, где в статье 41 дан перечень полномочий администрации края, а в статье 43 закреплены основные полномочия главы администрации (губернатора) края. Кроме того, статья 40 Устава предусматривает принятие специального закона определяющего компетенцию администрации края[7],[6].

В Нижегородской области Устав содержит общую формулировку о том, что администрация области осуществляет все функции государственной власти области, не отнесенные к полномочиям Законодательного Собрания[12].

Анализ предметов ведения и полномочий органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации показывает достаточно большой разброс в подходе к регулированию этих проблем. К основным функциям главы исполнительной власти относятся: представительство области (края); формирование и обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти; назначение должностных лиц администрации; подписание и обнародование законов области (края); присвоение почетных званий и наград области (края); определение основных направлений в области государственного, экономического, общественно-политического, социального, культурного развития области (края). Правительство или администрация области (края) обладают исполнительно-распорядительными полномочиями, список которых не исчерпывается теми, что указаны в уставах. Чаще всего уставы перечисляют основные, добавляя, что все иные полномочия закреплены в нормативных актах области (края).

Более предпочтительным представляется такой подход к правовому регулированию полномочий органов исполнительной власти (в том числе в их взаимоотношениях с законодательным органом), когда закрепляются полномочия и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (главы администрации, президента), и исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации (администрации, правительства). Такая модель правового регулирования представлена Уставами Архангельской области (ст. 27-31), Краснодарского края (ст. 41-43), Ростовской области (ст. 82-85) и некоторыми другими уставами (конституциями) субъектов Российской Федерации[6],[7],[8].

Данный подход был воспринят, в своей основе, и Федеральным законом от 6 октября 1999 года. Предметно-функциональную сферу деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации он определяет прежде всего через персонифицированные полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Речь идет о п.7 ст. 18, где закрепляются как представительные функции данного единоличного органа (он представляет субъекта Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, равно как и при осуществлении внешнеэкономических связей), так и важные полномочия по отношению к законодательной власти[2].

Высшее должностное лицо, в частности: обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа государственной власти, а также созывать вновь избранный законодательный орган на первое заседание ранее срока, установленного для этого конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации; вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса.

Одновременно Федеральный закон содержит специальную статью, в которой закрепляются основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 21). В части 1 этой статьи устанавливается, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Часть 2 той же статьи содержит положения, характеризующие более конкретные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. К ним относятся, например: разработка для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в законодательный орган проектов программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; обеспечение исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и подготовка отчета о его исполнении, о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; формирование иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации и др[2].

До недавнего времени очень важным направлением взаимодействия законодательной и исполнительной власти в регионах являлась процедура наделения гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Указанный порядок замещения высших государственных должностей в регионах России был введен в конце 2004 года по инициативе Президента Российской Федерации В. В. Путина. Он, выступая 13 сентября 2004 года на расширенном заседании Правительства, объявил о намерении внести ряд принципиальных изменений в избирательное законодательство. Свое предложение по выработке нового механизма формирования высшей

исполнительной власти в регионах Президент объяснил стремлением своевременно реализовать необходимость комплексной модернизации региональной избирательной системы, в которой новая схема назначения власти в регионах будет построена по принципам, идентичным принципам образования федеральных органов власти. В частности, в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был внесен целый ряд норм, которые установили принципиально новые правила региональных выборов[31, с. 72].

В соответствии с изменениями, кандидатуру главы региона утверждает законодательный орган государственной власти субъекта Федерации по представлению Президента Российской Федерации. За 35 дней до истечения срока полномочий действующего губернатора Президент вносит свои предложения по кандидатуре нового главы исполнительной власти региона. Законодательное Собрание в течение двух недель со дня внесения представления рассматривает указанную кандидатуру.

В случае, если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации по представленной Президентом Российской Федерации кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в установленный настоящим Федеральным законом срок не принял решение о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на период

до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Президент Российской Федерации проводит соответствующие консультации с законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение месяца со дня отклонения указанной кандидатуры либо непринятия решения о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

По истечении месячного срока и с учетом результатов проведенных консультаций Президент Российской Федерации вправе внести предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации».

Следует отметить, что принятие данного закона вызвало большой резонанс у общественности и представителей политической науки. В частности, у политологов сложилось два противоположных мнения:

- подобный шаг - это единственно правильный путь к повышению уровня управляемости государством, роли и ответственности законодательных органов субъектов Российской Федерации;

- предлагаемый Президентом Российской Федерации новый порядок избрания губернаторов противоречит Конституции Российской Федерации, а так называемая губернаторская реформа с точки зрения перспектив демократического процесса будет шагом назад.

По мнению В.А. Черепанова, «формулировка о наделении полномочиями представляется неудачной по следующим причинам. Во-первых, законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации может наделить гражданина Российской Федерации только теми полномочиями, которыми сам обладает. Очевидно, что полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации законодательный орган не обладает и, соответственно, никого наделять ими не вправе. Во-вторых, указанная формулировка маскирует ответ на главный вопрос: каким способом осуществляется замещение должности руководителя субъекта Российской Федерации: путем избрания или путем назначения? Это и есть те самые политические наслоения, за которыми спрятана юридическая суть намеченных преобразований, а именно руководитель исполнительной власти субъекта Российской Федерации назначается законодательным органом субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Отсюда следует немаловажный вывод: региональный парламент является для губернатора «работодателем» и находится с ним в трудовых правоотношениях»[31, с. 78].

В любом случае, во-первых, Президент Российской Федерации наделяется не предусмотренными Конституцией Российской Федерации полномочиями по роспуску регионального парламента. Конституция Российской Федерации устанавливает исчерпывающий (закрытый) перечень президентских полномочий, и такой компетенцией он не наделен.

Во-вторых, устанавливается правовая возможность применения конституционно-правовой ответственности к законодательному органу в отсутствие состава правонарушения, за совершение которого к нему может

быть применено такое наказание, как досрочное прекращение полномочий (ропуск).

Конституционный Суд Российской Федерации 15 - 16 ноября 2005 года на пленарном заседании рассмотрел пятнадцать жалоб (как от частных лиц, так и от членов партии «Союз правых сил»). Все заявители просили проверить конституционность отдельных положений Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", касающихся порядка наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации[31, с. 81].

Судьи пришли к выводу, что правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации, могут уточняться либо изменяться с тем, чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, в том числе с учетом изменений в системе правового регулирования.

Президент РФ - глава государства, представитель народа Российской Федерации, поэтому он может участвовать в наделении гражданина Российской Федерации полномочиями руководителя субъекта Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации посчитал, что это право Президента Российской Федерации не нарушает принципов разделения властей и федерализма, так как «окончательное решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации принимается именно законодательным органом субъекта Российской Федерации».

Исходя из этого, Конституционный Суд Российской Федерации, в связи с жалобами ряда граждан делает вывод, что «положения о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего

исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не могут рассматриваться как нарушающие необходимые для обеспечения прав и свобод человека и гражданина конституционные принципы разделения властей, федерализма и организации исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации, баланс полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов; не нарушают они и закрепленные в Конституции Российской Федерации права граждан участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и как таковые не противоречат Конституции Российской Федерации»[31, с. 83].

Известный политолог Н.М. Добрынин дал отрицательную оценку данному решению. По его убеждению, «данное решение Конституционного Суда - это прямое отступление от принципа конституционализма[31, с. 83].

М.С. Саликов убежден, что «данное решение нанесло серьезный удар и по федерализму, не успевающему адаптироваться к постоянно изменяющимся правилам игры. Права субъектов Российской Федерации планомерно уменьшаются в объеме, по сути превращая конституционно закрепленную трехзвенную модель разграничения предметов ведения и полномочий в двухзвенную. Причем федеральное звено в этой модели гипертрофированно, тогда как региональное постепенно усыхает. Создается впечатление о планомерном «свертывании» федерализма в России. Конституционный Суд Российской Федерации в процессе своей деятельности принял ряд важнейших решений в сфере федеративных отношений, вставая на защиту прав субъектов Российской Федерации, их равноправия и т.д., однако, к сожалению, данное решение является шагом назад в развитии федеративных отношений[38, с. 230].

Между тем законодатель предпринял определенные шаги в нейтрализации негативной реакции на такой подход. Законом был расширен круг участников инициирования представления кандидатуры главы субъекта Российской Федерации, а именно политическим партиям, победившим на

региональных выборах, предоставлено право инициировать рассмотрение региональным парламентом вопроса о поддержке кандидатуры губернатора для альтернативного представления Президенту Российской Федерации. Предложение политической партии о кандидатуре главы субъекта Российской Федерации, поддержанное большинством голосов от числа избранных депутатов, должно оформляться соответствующим решением регионального парламента и направляться в установленном порядке Президенту Российской Федерации.

Ю.Н. Усенко отмечал, что «...Закон существенно снизил уровень ответственности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации перед законодательным органом субъекта Российской Федерации, несмотря на то, что за региональными законодательными собраниями сохранилось право выразить недоверие губернатору. Так, в марте 2005 года Законодательным собранием Алтайского края было выражено недоверие губернатору Алтайского края М. Евдокимову. Но это уже не могло повлечь, как было предусмотрено прежним законодательством, немедленную отставку главы региона: депутаты в данном случае вправе были только сообщить об этом факте Президенту Российской Федерации. В результате получается парадоксальная ситуация: законодательный орган субъекта Российской Федерации по новому Закону принимает решение о наделении соответствующими полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, и в то же время он лишен реальных механизмов самостоятельного принятия решения о юридической ответственности утверждаемого в должности лица. При отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации мнение законодательного органа также может никоим образом не учитываться» »[31, с. 87].

Спустя 7 лет, 22 декабря 2011 года в рамках своего послания Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России Дмитрий

Медведев предложил осуществить комплексную реформу российской политической системы, в частности восстановить выборность губернаторов, упразднённую Владимиром Путиным.

16 января 2012 года на рассмотрение Государственной Думы был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации»[3].

Данный законопроект предусматривает следующее.

Кандидаты на должность губернаторов выдвигаются политическими партиями, а также в порядке самовыдвижения. Выдвижение политическими партиями своих кандидатов может осуществляться после консультаций с президентом России. Кандидатам от партий не потребуется собирать подписи избирателей, а самовыдвиженцы должны будут собрать подписи избирателей в количестве, определяемом законом.

Согласно законопроекту, губернаторы будут избираться на срок не более пяти лет. В случае признания выборов несостоявшимися или недействительными проводятся повторные выборы, и до вступления в должность исполнять обязанности губернатора будет лицо, назначенное президентом[3].

Глава региона сможет потерять свою должность в связи с утратой доверия президента. Основанием для этого могут служить выявление фактов коррупции или не урегулирования конфликта интересов. Губернатор также может быть отозван и по инициативе населения, в случаях, если он нарушил законодательство или неоднократно не выполнял свои должностные обязанности. При этом факты нарушения законодательства и неисполнения обязанностей должны быть установлены судом[3].

Несмотря на смену механизма избрания Губернаторов, федеральный законодатель оставил в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» положения об отчетности Губернаторов перед законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

Как и на федеральном уровне, традиционными в российских регионах стали Послания главы субъекта Российской Федерации парламенту, содержащие оценку положения дел и задачи органов власти субъекта Федерации на будущее.

Следует однако учитывать, что Федеральный закон не дает исчерпывающих ответов по вопросу о моделях правового регулирования и конкретных характеристиках компетенционной основы взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Более того, он, как представляется, весьма слабо использует функционально-целевые элементы компетенционной основы взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Совершенствование соответствующих институтов должно осуществляться на основе максимального использования накопленного опыта конституционно - уставного регулирования компетенционной основы взаимодействия законодательной и исполнительной властей в отдельных субъектах Российской Федерации.

2.2 Принцип сдержек и противовесов в Пензенской области

Большинство субъектов Российской Федерации в той или иной мере воспроизводят у себя федеральную модель взаимодействия законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов государственной власти. В первую очередь это касается взаимодействия представительного органа государственной власти (парламента) субъекта Российской Федерации с высшим должностным лицом (главой) субъекта Российской Федерации.

Ориентация субъектов Российской Федерации на федеральную модель разделения властей проявляется, прежде всего, в лидирующей роли главы субъекта Российской Федерации в системе государственных органов субъекта, что явно прослеживается в сравнении с другими органами государственной власти (парламентом, правительством, судами) субъекта. Многие субъекты Федерации воспроизводят в своем законодательстве федеральную концепцию президентской власти «президент - арбитр нации». Это, разумеется, конституционное право субъектов Российской Федерации. Модели организации государственной власти на основе принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации могут быть разнообразными. Различия могут быть в полномочиях законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, в формах их взаимодействия между собой, что обусловлено правовой природой федерализма. При этом обязательным условием является соблюдение требований Конституции Российской Федерации, уважение основ конституционного строя и общих принципов, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[42, с. 7].

Основным нормативным правовым актом на федеральном уровне, регулирующим взаимоотношения законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации как мы упоминали ранее является Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно статьи 23 Закона в соответствии с конституционным принципом разделения властей законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свои полномочия самостоятельно и взаимодействуют в установленных настоящим Законом и

законом субъекта Российской Федерации формах в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта Российской Федерации и в интересах его населения[2].

В Уставе Пензенской области вопросы взаимодействия находят свое регулирование в положениях, посвященных статусу и функциям органов государственной власти, а также законодательному процессу.

Среди основных направлений взаимодействия Законодательного Собрания и Губернатора Пензенской области, Правительства Пензенской области можно выделить: ежегодный отчет Губернатора Пензенской области о деятельности Правительства Пензенской области, совместную законотворческую деятельность, согласительные процедуры, деятельность представителей главы субъекта Российской Федерации в парламенте, а также прочие контакты (например, совместное исполнение представительских функций). Указанные формы взаимодействия, помимо Устава Пензенской области, урегулированы Законом Пензенской области от 01 ноября 1999 № 171-ЗПО «О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области», регламентом Законодательного Собрания Пензенской области, а также подзаконными актами Пензенской области, определяющими вопросы деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти[13].

В соответствии со статьями 5 и 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьями 22 и 38 Устава Пензенской области Законодательное Собрание заслушивает ежегодный отчет Губернатора Пензенской области о результатах деятельности Правительства Пензенской области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием[2].

В ходе подготовки вопроса об отчете Губернатора Пензенской области постоянные комиссии Законодательного Собрания, фракции, депутатские объединения ежегодно формируют и направляют в постоянную комиссию по государственному строительству и вопросам местного самоуправления по одному вопросу Губернатору Пензенской области о деятельности Правительства Пензенской области. Вопрос от постоянной комиссии Законодательного Собрания, фракции, депутатского объединения утверждается соответственно решением постоянной комиссии Законодательного Собрания, фракции, депутатского объединения.

Постоянная комиссия по государственному строительству и вопросам местного самоуправления обобщает поступившие вопросы, формирует и формулирует перечень вопросов Законодательного Собрания Губернатору Пензенской области о деятельности Правительства Пензенской области. Указанный перечень постоянная комиссия по государственному строительству и вопросам местного самоуправления вносит в установленном порядке на рассмотрение очередной сессии Законодательного Собрания.

Перечень вопросов Законодательного Собрания Губернатору Пензенской области о деятельности Правительства Пензенской области утверждается постановлением Законодательного Собрания и направляется Губернатору Пензенской области.

Следует отметить, что законотворческий процесс - это наиболее важное и емкое направление взаимодействия парламента и главы субъекта Российской Федерации, в результате которого на свет появляются полноценные нормы права, обязательные для исполнения на всей территории субъекта Федерации. Вопросы взаимодействия главы субъекта с парламентом в законотворческом процессе большей частью урегулированы в регламентах парламентов.

Во всех субъектах Российской Федерации их главы являются субъектами права законодательной инициативы. Глава субъекта Российской

Федерации вносит в парламент законопроекты, которые в обязательном порядке должны быть рассмотрены.

В соответствии с частью 2 статьи 21 Устава Пензенской области правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании обладают: население Пензенской области при наличии не менее 5 тысяч подписей избирателей, Председатель и депутаты Законодательного Собрания, Губернатор Пензенской области, Правительство Пензенской области, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представители от Законодательного Собрания Пензенской области и Правительства Пензенской области, Пензенский областной суд, арбитражный суд Пензенской области, прокуратура Пензенской области, Приволжская транспортная прокуратура, главный федеральный инспектор по Пензенской области, представительные органы муниципальных образований[9].

В Уставе Пензенской области установлено, что законопроекты, внесенные Губернатором, рассматриваются в первоочередном порядке.

На практике оказывается так, что большая доля законопроектов вносится в Законодательное Собрание Пензенской области именно Губернатором.

Так в 2017 году субъектами права законодательной инициативы выступили: Председатель Законодательного Собрания Пензенской области - в 17 случаях, Губернатор Пензенской области - в 120 случаях, Прокуратура Пензенской области - в 4 случаях. Другие субъекты права законодательной инициативы, в том числе представительные органы муниципальных образований и население Пензенской области, не воспользовались своим правом на внесение в Законодательное Собрание Пензенской области законопроектов (Приложение Б),[27].

В процессе обсуждения и принятия законопроектов в парламенте глава субъекта Российской Федерации также занимает активную позицию. Во всех субъектах Федерации глава субъекта может присутствовать на заседании

парламента и участвовать в его работе лично или через своих представителей.

Глава субъекта Федерации вправе:

- предлагать вопросы для включения в повестку дня законодательного органа, вносить проекты его постановлений;
- представлять заключения на проекты законодательных актов в сфере налогового регулирования, финансовых обязательств субъекта, иных законодательных актов, предусматривающих расходы из бюджета субъекта Российской Федерации[9].

Внесение на рассмотрение парламента законопроектов по ряду вопросов может потребовать заключения со стороны главы субъекта Федерации. В основном это касается законопроектов о налогах, финансовых обязательствах и законопроектов, предусматривающих расходы из бюджета субъекта Российской Федерации. Согласно действующему законодательству законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, рассматриваются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) либо при наличии заключения указанного лица. Данное заключение представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации в срок, который устанавливается конституцией (уставом) субъекта и не может быть менее четырнадцати календарных дней.

На заключительной стадии законодательного процесса законопроект направляется главе субъекта Российской Федерации для подписания и обнародования. Во всех субъектах Федерации существует институт вето главы субъекта.

В соответствии со статьей 12 Закона Пензенской области «О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области» принятый Законодательным Собранием Пензенской области закон Пензенской области в течение пяти рабочих дней направляется Губернатору Пензенской области для обнародования[13].

Губернатор обязан обнародовать Устав Пензенской области, закон Пензенской области, удостоверив обнародование путем подписания Устава Пензенской области, закона Пензенской области или издания специального акта, либо отклонить закон в течение десяти календарных дней с момента поступления указанного закона.

В случае отклонения Губернатором закона Пензенской области отклоненный закон до истечения десятидневного срока с момента поступления возвращается в Законодательное Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

Если при повторном рассмотрении закон Пензенской области будет одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания, Губернатор обязан обнародовать его в течение трех дней после принятия данного решения.

Таким образом, глава субъекта Российской Федерации в той или иной форме взаимодействует с парламентом в течение всего законодательного процесса. Это взаимодействие не всегда протекает «мирно». Поэтому зачастую необходимы специальные согласительные процедуры с участием заинтересованных сторон для урегулирования спорной ситуации.

Так, в соответствии со статьей 8 Закона Пензенской области «О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области» осуществляя предварительное рассмотрение законопроекта, Законодательное

Собрание вправе создать рабочую группу (группы) для дополнительной работы над законопроектом, в состав которой (которых) могут включаться депутаты Законодательного Собрания, представители субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, полномочные представители Губернатора Пензенской области, Правительства Пензенской области, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, научных учреждений, других организаций[13].

В соответствии с общепринятыми представлениями о месте и роли главы субъекта Федерации в политическом процессе, одной из его функций является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия всех ветвей власти. Он может использовать согласительные процедуры, направленные на достижение компромисса в решении спорных вопросов. Глава субъекта Российской Федерации должен выступать (и как правило выступает) не столько в качестве одной из сторон спора, сколько в качестве арбитра, стоящего над любой ветвью власти. Согласительные процедуры, в свою очередь, могут быть весьма разнообразными, что обусловлено особенностями устройства государственной власти в субъекте Российской Федерации. Это могут быть:

- консультации по поводу внесения главой субъекта в парламент кандидатур на высшие должности субъекта Российской Федерации;
- консультации по поводу отстранения от должности главы и высших должностных лиц субъекта Российской Федерации;
- вопросы деятельности самого парламента (ропуск, внеочередное заседание, назначение сроков выборов и пр.);
- вопросы утверждения структуры правительства субъекта Российской Федерации и многое другое.

Обширная сфера взаимодействия главы субъекта Российской Федерации с парламентом лежит в сфере назначений на должности субъекта. Глава субъекта Российской Федерации представляет парламенту для

утверждения кандидатуры на определенные должности, а в ряде случаев – с последующим окончательным утверждением этих кандидатур федеральными органами государственной власти.

Законодательное Собрание Пензенской области по представлению Губернатора Пензенской области назначает Уполномоченного по правам человека в Пензенской области, Уполномоченного по правам ребенка в Пензенской области, согласовывает назначение Прокурора Пензенской области.

В соответствии с Законом Пензенской области от 22 декабря 2005 года № 906-ЗПО «О Правительстве Пензенской области» кандидатуры для дачи согласия на назначение на должность отдельных должностных лиц Правительства Пензенской области вносятся в Законодательное Собрание Губернатором Пензенской области[14].

Поступившие в Законодательное Собрание соответствующие документы направляются его Председателем на предварительное рассмотрение во все постоянные комиссии Законодательного Собрания.

После обсуждения в постоянных комиссиях вопрос о даче согласия на назначение на должность отдельных должностных лиц Правительства Пензенской области рассматривается на сессии Законодательного Собрания с приглашением кандидатов на соответствующую должность. В ходе обсуждения кандидатам может быть предоставлена возможность для выступления и ответов на вопросы.

По результатам рассмотрения данного вопроса Законодательное Собрание с учетом рекомендаций постоянных комиссий принимает решение о даче согласия для назначения либо об отклонении предложенных кандидатур на соответствующие должности в Правительстве Пензенской области.

С принятием Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации» появилась новая сфера для взаимодействия парламента и главы субъекта Федерации, а именно – назначение представителя исполнительного

органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете Федерации. Согласно статье 5 Закона указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о назначении представителя в Совете Федерации направляется в законодательный орган субъекта в трехдневный срок и вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного органа субъекта две трети от общего числа депутатов не проголосуют против назначения данного представителя. Участие парламента субъекта Федерации в процессе рекрутирования представителей в Совет Федерации осуществляется в соответствии с регламентом этого органа. Учитывая установленный Законом срок полной ротации Совета Федерации, можно констатировать закрепление подобной практики во всех без исключениях субъектах Федерации[4].

Согласно части 1 статьи 9 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в субъектах Федерации допускается роспуск парламента главой субъекта. Данный институт предусмотрен в основных законах ряда субъектов Федерации. Закон предусматривает условия роспуска, согласно которым высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Федерации и предметам совместного ведения, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения. Иных причин для роспуска Закон не предусматривает[2].

В соответствии с Уставом Пензенской области полномочия Законодательного Собрания Пензенской области могут быть прекращены досрочно в случае:

1) принятия Законодательным Собранием решения о самороспуске не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания;

2) роспуска Законодательного Собрания Губернатором Пензенской области в случае принятия Законодательным Собранием Устава, закона Пензенской области, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и Пензенской области, настоящему Уставу, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Законодательное Собрание не устранило их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

3) принятия Губернатором Пензенской области решения о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания в случае, если вступившим в силу решением Пензенского областного суда установлено, что избранное в правомочном составе Законодательное Собрание в течение трех месяцев подряд не проводило сессию[2].

Губернатор Пензенской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий вновь избранного в правомочном составе Законодательного Собрания в случае, если вступившим в силу решением Пензенского областного суда установлено, что Законодательное Собрание в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводило сессию.

Губернатор Пензенской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения Пензенского областного суда;

4) вступления в силу решения Пензенского областного суда о неправомерности данного состава депутатов Законодательного Собрания, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

5) роспуска Законодательного Собрания в соответствии с федеральным законом[2].

Решение Губернатора Пензенской области о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания принимается в форме постановления.

В случае досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания в соответствии с федеральными законами, настоящим Уставом и законами Пензенской области назначаются внеочередные выборы депутатов Законодательного Собрания Пензенской области. Указанные выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания.

Также имеет место и обратная процедура.

В соответствии с Уставом Пензенской области Законодательное Собрание Пензенской области по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания вправе выразить недоверие Губернатору Пензенской области в случае:

- издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, настоящему Уставу и законам Пензенской области, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Губернатор Пензенской области не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Устава и законов Пензенской области, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

- ненадлежащего исполнения им своих обязанностей.

Решение Законодательного Собрания о недоверии Губернатору Пензенской области принимается не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания[9].

Решение Законодательного Собрания Пензенской области о недоверии Губернатору Пензенской области направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении Губернатора Пензенской области от должности.

Решение Президента Российской Федерации об отрешении Губернатора Пензенской области от должности влечет за собой отставку возглавляемого Губернатором Пензенской области Правительства Пензенской области.

Взаимодействие парламента и главы субъекта Федерации в ходе согласительных процедур носит перманентный характер независимо от того, участвует ли глава субъекта в согласительных процедурах лично или через своих представителей. Во многом благодаря значительному объему подобной деятельности, ее востребованности в политическом процессе появился институт представительства главы субъекта в парламенте субъекта Федерации.

Можно выделить три формы взаимодействия главы субъекта с парламентом:

- 1) личное взаимодействие;
- 2) взаимодействие посредством деятельности полномочного представителя;
- 3) взаимодействие посредством представителя (официального представителя), назначенного разовым распоряжением главы субъекта Российской Федерации (отличие полномочных представителей в парламенте главы субъекта от обычных представителей в том, что полномочные представители участвуют в заседаниях без специального решения главы субъекта в силу занимаемой ими должности на постоянной основе).

Полномочия главы субъекта Российской Федерации являются основой всей деятельности его представителей в парламенте, так как полномочия

последних не могут быть шире (на практике они гораздо уже) полномочий самого главы субъекта. Полномочия главы субъекта Российской Федерации во взаимоотношениях с представительным органом субъекта, как уже упоминалось, достаточно обширны. А так как взаимодействие парламента с главой субъекта постепенно принимает форму постоянных консультаций, появилась необходимость не только личного участия главы субъектов в этом взаимодействии, но и деятельности его представителей, причем не только по разовым поручениям, но и на постоянной основе. Так возник институт полномочного представительства главы субъекта Российской Федерации в законодательном органе субъекта, который сегодня играет важную роль в налаживании и упорядочении взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти. Кстати, это вновь подтверждает, что в основе взаимодействия указанных органов лежит схема, используемая на федеральном уровне.

Что касается Пензенской области, то структурное подразделение регионального Правительства, отвечающего за взаимодействие с Законодательным Собранием Пензенской области определен Отдел правовой экспертизы, мониторинга и судебной работы Правового управления.

Взаимодействие законодательных (представительных) органов и главы субъекта Федерации не ограничивается рассматриваемыми формами. К ним можно отнести неформальные формы взаимодействия. Сюда относятся различные встречи, «круглые столы» и др. Близко к указанным формам взаимодействия примыкает сотрудничество главы субъекта Российской Федерации и парламента (его отдельных представителей) в ходе исполнения ими представительских функций. Возможно участие главы субъекта Российской Федерации и членов парламента в согласительных комиссиях, организуемых федеральным центром. Взаимодействие имеет место также в процессе награждения. Так, например, глава области совместно с председателем Законодательного Собрания вручает награды и премии. Взаимодействие главы субъекта Российской Федерации и законодательного

органа может иметь место как при посещении субъекта Федерации разными делегациями (федерального центра, других субъектов Российской Федерации, иностранных государств и международных организаций), так и при официальных визитах главы субъекта Российской Федерации и депутатов парламента за пределы территории субъекта Федерации - в данном случае сфера взаимодействия настолько обширна, что вряд ли полностью нормативно урегулирована субъектами Федерации[43, с.95].

Что касается основ взаимодействия законодательного (представительного) и непосредственно исполнительного органов власти субъекта Российской Федерации, то они регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституциями, уставами и законодательством субъектов Российской Федерации, в том числе регламентами их законодательных и исполнительных органов государственной власти[43, с. 130].

Основные полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере его взаимодействия с парламентом непосредственно связаны с полномочиями высшего должностного лица, возглавляющего исполнительный орган, и концентрируются по ходу бюджетного процесса.

Орган исполнительной власти субъекта Федерации как правило:

- разрабатывает для представления высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта проект бюджета субъекта;
- разрабатывает проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет о его исполнении;

– готовит отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для представления их высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта и др.

Полномочия правительства субъекта Федерации в сфере согласования интересов законодательной и исполнительной ветвей власти также носят подчиненный, производный от полномочий главы субъекта характер - ведь само согласование структуры правительства (вплоть до уровня его структурных подразделений) и кандидатур на замещение правительственных должностей субъекта Российской Федерации законодательством большинства субъектов Федерации отнесено к совместному ведению главы субъекта и парламента[29, с. 33].

Споры между законодательным (представительным) органом государственной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации, конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации, либо в судебном порядке, поэтому представители правительства субъекта Российской Федерации нередко принимают участие в согласительных комиссиях, образуемых главой субъекта и парламентом на паритетных началах[29, с. 33].

Законодательство Пензенской области закрепляет за Законодательным Собранием право приглашения руководителей, иных должностных лиц Правительства Пензенской области и его органов, а также организаций на сессии Законодательного Собрания и заседания его органов.

Основанием приглашения является требование:

– Законодательного Собрания - оформляется постановлением;

- органов законодательного Собрания (в первую очередь, постоянные комиссии) - оформляется решением комиссии, а само требование - официальным письмом председателя;

- Председателя Законодательного Собрания (в его отсутствие - заместителя Председателя) - оформляется официальным письмом[9].

Приглашены могут быть:

- руководители органов исполнительной власти Пензенской области, должностные лица Правительства Пензенской области и его органов,

- руководители и должностные лица организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, расположенных и осуществляющих деятельность на территории Пензенской области[9]

Статья 27 Устава Пензенской области содержит более широкий перечень приглашаемых лиц. К ним также относятся руководители органов местного самоуправления, а также руководители предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, расположенных и действующих на территории Пензенской области[9].

При наличии требования указанные должностные лица обязаны являться на сессии Законодательного Собрания и заседания его органов для ответов на запросы депутатов и представления необходимой информации по вопросам, отнесенным к компетенции Законодательного Собрания.

Если приглашенное должностное лицо не может по уважительной причине прибыть на сессию Законодательного Собрания либо заседание его органа в назначенное время, оно должно сделать это в другие согласованные с Председателем Законодательного Собрания (руководителем соответствующего органа) сроки или по согласованию с Председателем Законодательного Собрания (руководителем соответствующего органа) направить на сессию (заседание) своего заместителя.

Пензенская область один из немногих регионов, в котором сохранилась практика сбора наказов избирателей.

Действует Закон Пензенской области «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Пензенской области», устанавливающий порядок внесения, учета, обобщения, рассмотрения и выполнения наказов избирателей депутатам Законодательного Собрания Пензенской области.

В соответствии с указанным Законом избиратели могут вносить предложения о наказах кандидатам в депутаты Законодательного Собрания в ходе избирательной кампании, а также в ходе встреч с избранными депутатами Законодательного Собрания в течение срока их полномочий[15].

Избранный кандидат в депутаты Законодательного Собрания в месячный срок после регистрации представляет за своей подписью предложения о полученных наказах избирателей в Законодательное Собрание[15].

Предложения о наказах избирателей, полученные депутатами Законодательного Собрания в ходе встреч с избирателями, представляются в Законодательное Собрание не позднее 20 сентября года, предшествующего очередному финансовому году[15].

Учет и предварительное изучение предложений о наказах избирателей осуществляются комитетами Законодательного Собрания.

Предлагаемые комитетами к утверждению Законодательным Собранием предложения о наказах избирателей обобщаются комитетом Законодательного Собрания по бюджетной, налоговой и финансовой политике и направляются в Правительство Пензенской области для подготовки заключения и проекта плана мероприятий по их выполнению и финансированию.

Правительство Пензенской области в течение месяца проводит предварительное рассмотрение предложений о наказах избирателей, готовит мотивированное заключение по каждому из представленных предложений.

В заключении указывается обоснование целесообразности и возможности реализации предложения о наказе избирателей, предполагаемый объем и источники финансирования, намечаемые сроки выполнения.

Правительство Пензенской области включает в проект плана мероприятий указы избирателей, рекомендуемые к выполнению, с указанием содержания наказа избирателей, мер по выполнению, ответственных за реализацию, источников и объемов финансирования, сроков выполнения и направляет его в Законодательное Собрание[34, с. 145].

Законодательное Собрание рассматривает внесенные предложения и утверждает план мероприятий по выполнению наказов избирателей до принятия бюджета Пензенской области на очередной финансовый год[34, с. 145].

Утвержденный Законодательным Собранием план мероприятий по выполнению наказов избирателей направляется в Правительство Пензенской области для его учета в целях реализации при разработке проектов программ экономического и социального развития Пензенской области, а также проекта бюджета Пензенской области на очередной финансовый год.

Организация выполнения наказов избирателей депутатам Законодательного Собрания осуществляется Правительством и Законодательным Собранием Пензенской области.

В данной главе были рассмотрены компетенционные основы взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти, мы выяснили, что на законодательном уровне регулирует Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В подпункте 1.2 рассмотрен принцип сдержек и противовесов взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации на примере Пензенской области.

3 Предложения по усовершенствованию взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации

На данный момент времени проблем взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, достаточно небольшое количество. Это обусловлено тем, что основные проблемы, возникающие при взаимодействии данных органов государственной власти, были решены при помощи внесения изменений как в Федеральный Закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», так и в Уставах (Конституциях) субъектов Российской Федерации.

Данные процессы корректирования законодательства в федеральном и региональном уровне положительно повлияли на всю систему взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти. Однако мне все же удалось выявить некоторые проблемы, которые на данный момент возникают при взаимодействии названных ранее органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В качестве примера будут использованы основные проблемы возникающие при взаимодействии законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Пензенской области. Некоторые из проблем описанных ниже указаны в докладе «О состоянии законодательства в Пензенской области в 2017 году».

Проблема качества подготовки, вносимых законопроектов на рассмотрение все еще является достаточно большой. Законопроекты, вносимые на рассмотрение в Законодательное Собрание Пензенской области, отличаются:

- низким уровнем системности и согласованности

- несоблюдением установленных сроков внесения согласованных законопроектов в Законодательное собрание
- не соблюдением на должном уровне осуществления анализа юридических, экономических, социальных и политических последствий предлагаемых нормативных правовых актов
- не четким определением материальных, финансовых и организационных ресурсов, необходимых для реализации вносимых законопроектов.

Особенно это связано с Правительством Пензенской области, которое, не соблюдает установленные Регламентом Законодательного Собрания Пензенской области сроки внесения согласованных законопроектов в Законодательное Собрание Пензенской области. Даже если дата проведения очередной сессии определяется и объявляется Правительству Пензенской области, исполнительным органам государственной власти, другим государственным органам заранее, разработчики законопроектов продолжают нарушать установленный порядок.

Органы исполнительной власти должны выделять на качество подготовки законопроектов идущих на рассмотрение в парламент, больше времени и внимания.

Огромное количество законодательных проблем, которые требуют правового регулирования, не уменьшается, даже когда почти все инициативы органов исполнительной власти поддерживаются и реализуются Законодательным собранием[36, с. 91].

Для того что усовершенствовать нормативно-правовое обеспечение правотворческой деятельности необходимо повысить уровень системности и согласованности нормативных правовых актов Пензенской области.

Для совершенствования планирования законодательной деятельности необходимо разработать научно-методическую базу для текущего и перспективного планирования законопроектных работ.

В целях повышения качества законопроектных работ необходимо:

- усилить научно-методическое обеспечение законопроектных работ;
- расширить практику использования модельных законов в подготовке проектов законов Пензенской области;
- проводить регулярное обучение занятых законопроектной деятельностью работников органов государственной власти и их аппаратов;
- расширить практику опубликования в средствах массовой информации и размещение в сети Интернет наиболее общественно значимых законопроектов, а также их общественного обсуждения.

Во время подготовки документов следует:

- уделять больше внимание юридической технике
- ликвидировать поспешность и небрежность
- не допускать искажения положений (это ведет к потере смысла всего законопроекта)

Для того чтобы повысить технико-юридический уровень законодательства Пензенской области, нужно продолжать работу по совершенствованию законодательства и законодательной техники которое содержится в Законе Пензенской области "О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области".

В организациях, которые имеют отношение к законотворческой деятельности, должны быть определены конкретные лица обеспечивающие подготовку проектов на высоком профессиональном уровне и несущих личную ответственность за конечные результаты этой работы[36, с. 92].

Одним из основополагающих условий успешной реализации законопроектов является их качественное юридико-техническое оформление[36, с. 92].

Опыт, приобретаемый при законотворческой деятельности, позволяет избегать достаточно грубых ошибок при юридико-техническом оформлении

проектов законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области.

Так же необходимо проводить:

- дополнительные занятия с сотрудниками правовых служб государственных органов занимающихся разработкой и оформлением законопроектов;
- специальные мероприятия по выявлению и обобщению юридико-технических недостатков в целях совершенствования законодательства в целом.

Для того чтобы выявлять и устранять противоречия в областном законодательстве необходимо продолжать работу по инвентаризации и систематизации всех нормативно правовых актов.

Своевременное осуществление мониторинга законодательства позволит достаточно быстро реагировать на изменение федерального законодательства и приводить региональное законодательство в соответствие с ним.

В российских регионах особое значение приобретает осуществление контрольных функций законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. По этому, полноценная реализация контрольных функций парламента является одним из самых важных условий стабильного взаимодействия между ветвями власти в Российской Федерации, а так же развития демократии и достижения состояния правового государства[36, с. 93].

Без дополнительного усиления законодательной власти, система взаимных сдержек и противовесов исполнительной и законодательной (представительной) власти на уровне субъектов Российской Федерации будет неполной.

Одним из способов усиления законодательной власти является закрепление на федеральном уровне обязанности создания в субъектах РФ создавать конституционные (уставные) суды, приняв Федеральный закон «О конституционных (уставных) судах в субъектах Российской Федерации».

Следует отметить что в некоторых регионах Российской Федерации уже функционируют конституционные (уставные) суды (Свердловская область, Калининградская область, Республика Адыгея, Республика Башкортостан и т.д.) в которых отмечается их крайняя эффективность.

Деятельность таких судов в регионах позволит:

- эффективно и своевременно разрешать возникающие противоречия между исполнительной и законодательной ветвями власти в регионе;

- препятствовать попыткам доминирования более мощной системы исполнительной власти в балансе властей в субъектах Российской Федерации.

Подводя итог всему вышеописанному, следует определить основные предложения для улучшения взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах РФ:

- необходимо повышения квалификации всех служащих в сфере как законодательной (представительной) так и исполнительной власти

- законодательно закрепить на федеральном уровне обязанность в регионах создавать конституционные (уставные) суды

- необходимо создать научно-методологическую базу для текущего и перспективного планирования законопроектных работ

Таким образом, реализация приведенных предложений вполне может улучшить систему взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Заключение

В ходе написания выпускной квалификационной работы, автор пришел к следующим выводам.

Принципы разделения и соединения власти были сформулированы известными учеными Дж. Локком и Ш. Монтескье. Исследователи считали, что эти принципы являются основополагающими началами формирования и функционирования государственной власти. Вместе с этим истоки данной теории выявляются и в источниках более раннего времени, в частности в трудах таких известных философов и мыслителей как Аристотель, Эпикур, Полибий.

В Конституции Российской Федерации заложены основы для формирования и развития российской государственности, которая построена на историческом опыте развития других демократических государств, так же в Конституции указаны принципы организации и функционирования государственной власти. Это является важным показателем признания Россией общедемократических ценностей правовой государственности, юридической гарантией продолжения и углубления демократических преобразований.

В системе фундаментальных основ организации и развития российской федеративной государственности особая роль принадлежит принципу разделения властей. В статье 10 Конституции Российской Федерации закреплены принципы разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а так же указывается самостоятельность данных ветвей власти[1].

В Российской Федерации законодательная власть обладает верховенством, поскольку устанавливает правовые начала государственной и общественной жизни, основные направления как внутренней, так и внешней политики страны, а, следовательно, в конечном счете, определяет правовую организацию и формы деятельности исполнительной и судебной властей.

Исполнительная власть занимается непосредственной реализацией правовых норм, принятых законодателем.

Судебная власть охраняет правовые устои и права как государственной, так и общественной жизни от всех нарушений, независимо от того кто совершил данные нарушения.

Президент Российской Федерации не относится ни к одной из ветвей власти и будучи главой государства является верховным правителем Российской Федерации как внутри страны так и в международной жизни.

Для того чтобы данные ветви власти не противоречили друг другу и не возникало случаев превышения полномочий одной из ветвей власти, существует принцип сдержек и противовесов.

Содержание и формы взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации во многом определяются характером полномочий, которыми обладают соответствующие органы.

Особое значение имеют в этом плане те полномочия, которые позволяют оказывать данным органам взаимное воздействие, взаимовлияние как с точки зрения их позитивного сотрудничества, так и взаимоограничения, сдерживания друг друга. Это полномочия законодательных органов государственной власти по отношению к исполнительным органам, с одной стороны, и полномочия исполнительных органов государственной власти по отношению к законодательным, с другой. Именно в этих полномочиях находит свою характеристику компетенционная основа взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Компетенционная основа взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации характеризуется наличием у соответствующих органов полномочий, позволяющих оказывать взаимное влияние как при формировании органов исполнительной и законодательной власти, так и при досрочном прекращении их деятельности, а также в процессе

правотворческой, контрольной и других форм совместной реализации полномочий.

В процессе этого поиска, равно как и при закреплении общего объема полномочий соответствующих органов следует исходить из того, что разграничению конкретных полномочий представительного (законодательного) и исполнительного органа государственной власти должна предшествовать работа по четкому разделению их функций как основных направлений деятельности законодательного органа, с одной стороны, и исполнительного - с другой. При всем том, что они решают единые по своей сути и конечным целям задачи, и их предметы ведения часто совпадают, функции этих органов различны, хотя законодатель это, к сожалению, далеко не всегда учитывает. Между тем на основе сопоставления властных функций законодательного и исполнительных органов становится возможным выработать исходные позиции и для того, чтобы «развести» полномочия этих органов, обеспечить их компетенционную обособленность.

Именно функциональное назначение законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации предопределяет ту совокупность их властных полномочий в рамках, предусмотренных для них предметов ведения, которая составляет компетенционную основу тесного взаимодействия данных органов.

Большинство субъектов Российской Федерации в той или иной мере воспроизводят у себя федеральную модель взаимодействия законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов государственной власти. В первую очередь это касается взаимодействия представительного органа государственной власти (парламента) субъекта Российской Федерации с высшим должностным лицом (главой) субъекта Российской Федерации.

Ориентация субъектов Российской Федерации на федеральную модель разделения властей проявляется, прежде всего, в лидирующей роли главы субъекта Российской Федерации в системе государственных органов субъекта, что явно прослеживается в сравнении с другими органами государственной власти (парламентом, правительством, судами) субъекта. Многие субъекты

Федерации воспроизводят в своем законодательстве федеральную концепцию президентской власти «президент - арбитр нации».

Модели организации государственной власти на основе принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации могут быть разнообразными. Различия могут быть в полномочиях законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, в формах их взаимодействия между собой, что обусловлено правовой природой федерализма. При этом обязательным условием является соблюдение требований Конституции Российской Федерации, уважение основ конституционного строя и общих принципов, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В Уставе Пензенской области вопросы взаимодействия находят свое регулирование в положениях, посвященных статусу и функциям органов государственной власти, а также законодательному процессу.

Среди основных направлений взаимодействия Законодательного Собрания и Губернатора Пензенской области, Правительства Пензенской области можно выделить: ежегодный отчет Губернатора Пензенской области о деятельности Правительства Пензенской области, совместную законотворческую деятельность, согласительные процедуры, деятельность представителей главы субъекта Российской Федерации в парламенте, а также прочие контакты (например, совместное исполнение представительских функций).

Указанные формы взаимодействия, помимо Устава Пензенской области, урегулированы Законом Пензенской области от 01 ноября 1999 № 171-ЗПО «О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области, регламентом Законодательного Собрания Пензенской области, а также подзаконными актами Пензенской области, определяющими вопросы

деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти[13].

В Уставе Пензенской области установлено, что законопроекты, внесенные Губернатором, рассматриваются в первоочередном порядке.

На практике оказывается так, что большая доля законопроектов вносится в Законодательное Собрание Пензенской области именно Губернатором.

Глава субъекта Российской Федерации в той или иной форме взаимодействует с парламентом в течение всего законодательного процесса. Это взаимодействие не всегда протекает «мирно». Поэтому зачастую необходимы специальные согласительные процедуры с участием заинтересованных сторон для урегулирования спорной ситуации.

Одной из функций главы субъекта Российской Федерации, является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия всех ветвей власти. Он может использовать согласительные процедуры, направленные на достижение компромисса в решении спорных вопросов. Глава субъекта выступает не только в качестве одной из сторон спора между ветвями власти субъекта Российской Федерации, но и в качестве арбитра, стоящего над всеми ветвями власти. Из-за особенностей устройства государственной власти в субъекте Российской Федерации, согласительные процедуры, которые использует глава субъекта, могут быть весьма разнообразными.

Согласно Федеральному Закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в субъектах Федерации допускается роспуск парламента главой субъекта.

Также имеет место и обратная процедура.

В соответствии с Уставом Пензенской области Законодательное Собрание Пензенской области по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания вправе выразить недоверие Губернатору Пензенской области

Основы взаимодействия законодательного (представительного) и непосредственно исполнительного органов власти субъекта Российской Федерации, регулируются:

- Конституцией Российской Федерации,
- Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,
- конституциями(уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации,
- регламентами законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти.

Основные полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере его взаимодействия с парламентом непосредственно связаны с полномочиями высшего должностного лица, возглавляющего исполнительный орган, и концентрируются по ходу бюджетного процесса.

Благодаря постоянным корректировкам и изменениям законов регулирующих взаимодействие законодательных (представительных) и исполнительных органов, как в федеральном, так и в региональном уровне удалось решить большинство проблем взаимодействия данных органов власти.

Но в ходе анализа было выявлено несколько проблем взаимодействия данных ветвей власти в Пензенской области, требующих решения, а именно:

- проблема качества подготовки законопроектов, вносимых на рассмотрение Законодательного Собрания, а именно:

- 1) низкий уровень системности и согласованности нормативных правовых актов Пензенской области,

- 2) несоблюдение установленных сроков внесения согласованных законопроектов в Законодательное Собрание,

3) не на должном уровне осуществляется анализ юридических, экономических, социальных и политических последствий предлагаемых нормативных правовых актов,

4) нечетко определяются материальные, финансовые и организационные ресурсы, необходимые для их реализации;

– со стороны Правительства Пензенской области не соблюдаются установленные Регламентом Законодательного Собрания Пензенской области сроки внесения согласованных законопроектов в Законодательное Собрание;

– система взаимных сдержек и противовесов исполнительной и законодательной (представительной) власти на уровне субъектов Российской Федерации будет неполной без усиления влияния судебной ветви власти.

Автором работы было предложено следующие меры по совершенствованию взаимоотношений законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

– необходимо повышения квалификации всех служащих в сфере как законодательной (представительной) так и исполнительной власти

– законодательно закрепить на федеральном уровне обязанность в регионах создавать конституционные (уставные) суды

– необходимо создать научно-методологическую базу для текущего и перспективного планирования законопроектных работ

Реализация приведенных предложений вполне может улучшить систему взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.07.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант плюс» - 2018.
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 05.02.2018 Доступ из системы «Консультант плюс» - 2018
3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федеральный закон Российской Федерации от 02. мая .2012 № 40-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 02.05.2012 Доступ из системы «Консультант плюс» - 2018
4. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 03 декабря 2012 г. № 229-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 01.07.2018 Доступ из системы «Консультант плюс» - 2018
5. Конституция Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.06.2016. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
6. Устав Краснодарского края от 10 ноября 1993 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 29.04.2016. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
7. Устав Архангельской области от 23 мая 1995 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 20.12.2017. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.

8. Устав Ростовской области от 29 мая 1996 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 22.02.2018. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
9. Устав Пензенской области от 10 сентября 1996 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 08.12.2017. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
10. Устав Оренбургской области от 20 ноября 2000 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.12.2017. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
11. Устав Липецкой области от 9 апреля 2003 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 05.12.2017. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
12. Устав Нижегородской области от 22 декабря 2005 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 06.12.2017. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
13. О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области: Закон Пензенской области от 01 ноября 1999 г. № 171-ЗПО [Электронный ресурс] Дата обновления: 08.09.2017. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
14. О Правительстве Пензенской области: Закон Пензенской области от 25 декабря 2005 г. № 906-ЗПО [Электронный ресурс] Дата обновления: 20.12.2017. Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
15. О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Пензенской области: Закон Пензенской области от 22 декабря 2006 г. № 1204-ЗПО [Электронный ресурс] Дата обновления: 22.12.2017 Доступ из системы ГАРАНТ- 2018.
16. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=141> (дата обращения: 20.05.2018)
17. Конституция Федеративной Республики Бразилии от 5 октября 1988 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=563> (дата обращения: 20.05.2018)

18. Конституция Республики Болгарии от 13 июля 1991 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=120> (дата обращения: 20.05.2018)
19. Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=106> (дата обращения: 20.05.2018)
20. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=131> (дата обращения: 20.05.2018)
21. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=129> (дата обращения: 20.05.2018)
22. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=133> (дата обращения: 20.05.2018)
23. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=112> (дата обращения: 20.05.2018)
24. Конституция Республики Албания от 21 октября 1998 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=104> (дата обращения: 20.05.2018)
25. Конституция Финляндии от 11 июня 1999 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=139> (дата обращения: 20.05.2018)
26. Айвозян С.С. Компетенция исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как субъектов государственного управления // Ленинградский юридический журнал. - 2013. - №1 (31) . – С. 186-198.
27. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб. пособие - Новосибирск: Наука, 2007. - 308 с.

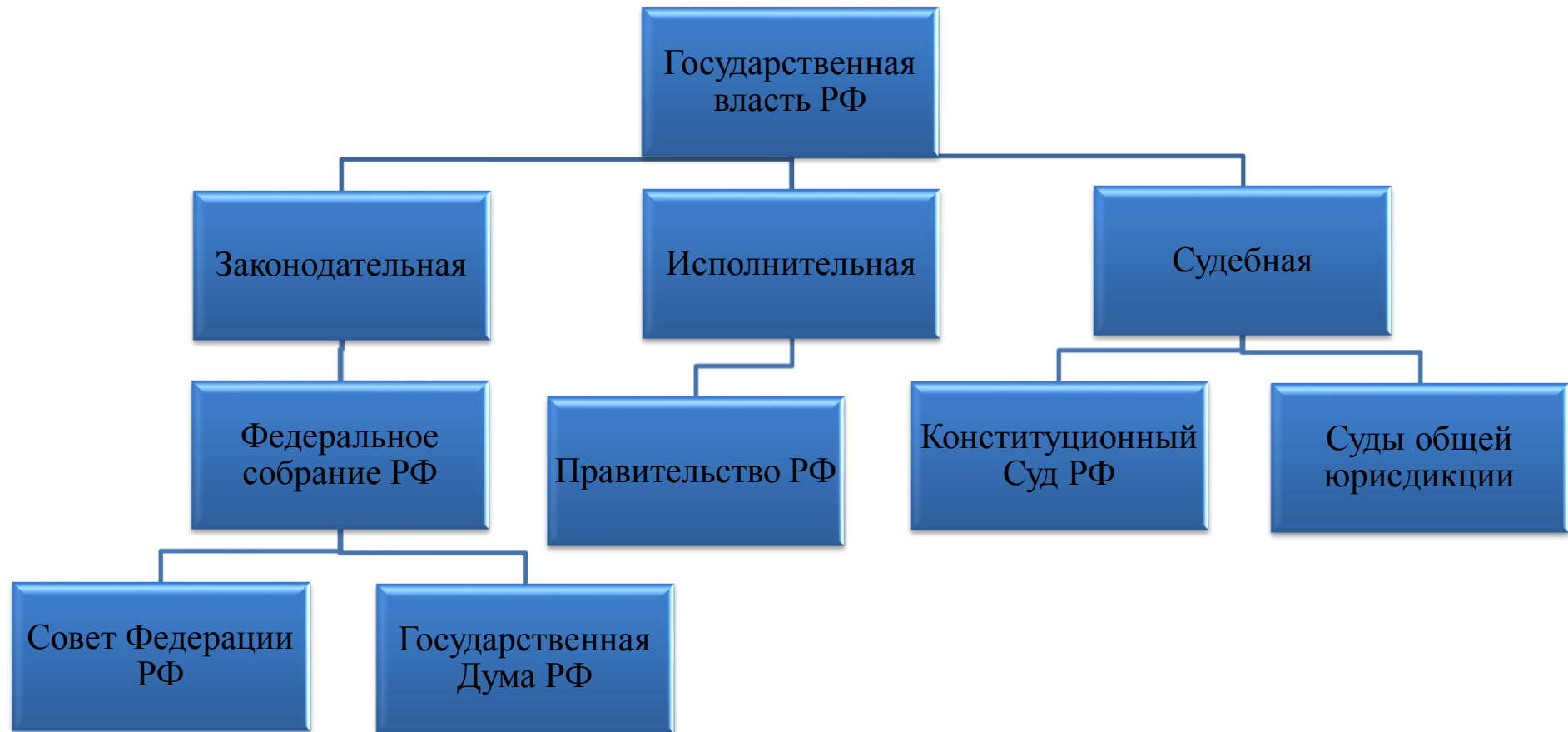
28. Доклад о состоянии законодательства в Пензенской области в 2017 году [Электронный ресурс] URL: http://www.zspo.ru/upload/raznoe/zs_6/Ses_8/Doklad_2017_sait.pdf (дата обращения: 20.05.2018)
29. Дудко И.Г., Масленникова В.А. К вопросу о формах взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Марийский юридический вестник. - 2017. - №1 (20). – С. 32-35.
30. Загурская Л. А. Вопросы взаимодействия государственных институтов власти в субъектах Российской Федерации // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. - 2014. - №2 (173). – С. 111-115.
31. Комарова В.В. Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере РФ: Учебное пособие – М.: Проспект, 2016. – 192 с.
32. Куличков А. Конституционный принцип разделения властей. – М.: LAP Lambert Academic Publishing, 2014. – 68 с.
33. Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: Учебник. В 2 томах. Том 1. Государство. – М.: Проспект, 2015. – 752 с.
34. Мокшина М.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право» - 2013. - №2. – С. 144-147.
35. Осетров С.А. Разделение власти: испытание временем // Вестник СамГУ. - 2014. - №11. – С. 122-129.
36. Павликов А.М., Кацук О.А. О проблемах взаимодействия исполнительных и представительных органов власти в законотворческой деятельности // Социально-экономические явления и процессы. - 2015. - №7. – С. 91-95
37. Прудников М. Н. История государства и права зарубежных стран. М.: Проспект, 2013. – 576 с.

38. Саликов М.С. Конституционный судебный процесс. М.: Норма - Москва, 2014. - 416 с.
39. Свистунова Л.Ю. Конституционное закрепление и реализация основных функций законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ - 2014. - №101. – С. 2268-2281.
40. Чепус А.В. Ответственность руководителей органов исполнительной власти в сфере государственного управления на региональном уровне // Вопросы управления. - 2015. - №3 (15). – С. 236-246.
41. Черпанов В.А. Конституционное право России: Учебник - М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. - 368 с.
42. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти // Мир России. Социология. Этнология. - 2015. - №3. – С. 6-29.
43. Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М.: Норма, Инфра-М, 2016. – 336 с.

Приложения

Приложение А

Структура государственной власти в Российской Федерации



Приложение Б

Соотношение внесенных законопроектов в Законодательное Собрание Пензенской области в 2017 году

