

УДК 342.41

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В. Ю. Агибалов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 апреля 2014 г.

Аннотация: *статья посвящается исследованию проблем конституционного развития Российской Федерации (в части формирования системы органов государственной власти в субъекте Российской Федерации и органов местного самоуправления).*

Ключевые слова: *система органов государственной власти, предметы ведения и полномочия, органы местного самоуправления.*

Abstract: *the article is devoted to investigation of the Russian Federation constitutional development problems (in part of state and local government system forming in the Russian Federation subject).*

Key words: *state government system, jurisdiction areas and powers, local government institutions.*

Актуальность темы исследования связана с необходимостью совершенствования системы органов государственной власти и местного самоуправления на современном этапе в рамках конституционного развития Российской Федерации.

В принятой в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации закреплены нормы, в соответствии с которыми народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ст. 5, ч. 2 ст. 11 Конституции РФ)¹. Только в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы государственной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, а федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы или передавать часть своих полномочий субъектам Российской Федерации по согласованию с их органами исполнительной власти (ч. 2 ст. 77, ч. 1 и 2 ст. 78 Конституции РФ). В соответствии с главой 8 Конституции Российской Федерации в городских, сельских поселени-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

ях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций осуществляется местное самоуправление. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы государственной власти вправе контролировать только осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться законом с передачей необходимых для осуществления материальных и финансовых средств (ст. 131–132). В Конституции Российской Федерации были закреплены предметы ведения Российской Федерации (ст. 71) и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72). Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации были наделены всей полнотой государственной власти (ст. 73). В соответствии со ст. 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Принятие Конституции Российской Федерации привело к изменению основ государственного управления и смене общественно-политического строя в стране, что потребовало проведения теоретических исследований направлений конституционного развития страны. В 1990-е гг. в России проблемам конституционного развития уделяли большое внимание ученые и практические работники. Выполненные в разное время исследования отражали основные этапы становления и развития российского законодательства, посвященного вопросам федерализма и российской государственности²; формирования, организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, особенностям организации государственной власти в субъекте Российской Федерации, взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти³ и др. Однако большинство работ было выполнено

² См.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыт федерализма. М., 1993 ; Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б. С. Крылов [и др.]. М., 1994 ; Чиркин В. Е. Модели современного федерализма : сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8–9 ; Карапетян Л. М. К вопросу о моделях федерализма // Там же. 1996. № 12 ; Эбзеев Б. С., Карапетян Л. М. Российский федерализм : равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Там же. 1995. № 10 ; Митюков М. А. Проблемы федерализма и организации региональной государственной власти в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 2.

³ См.: Умнова И. А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 8–9 ; Агафонкин Д. Б. Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002 ; Агибалов Ю. В. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

до начала проведения в Российской Федерации административной реформы и реформы местного самоуправления. Эти реформы привели к необходимости не только совершенствования базовых федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, но и внесения изменений в другие федеральные законы и нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Таким образом, исследования основ конституционного строя Российской Федерации, формирования системы органов государственной власти в субъекте Российской Федерации, взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях разграничения предметов ведения и полномочий является актуальным.

Воронеж, 1998 ; *Агибалов Ю. В.* Организация государственного и муниципального управления в субъектах Российской Федерации : практика и проблемы // Социально-гуманитарные науки и практика государственного управления в России и за рубежом : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Воронеж, 2000 ; *Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е.* Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001 ; *Кухтик С. Н.* Конституционно-правовые основы системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998 ; *Князев С. Д.* Конституционно-правовые основы организации государственной власти в Приморском крае как субъекте Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1997. № 4 ; *Малый А. Ф.* Органы государственной власти области : проблемы организации. Архангельск, 1999 ; *Савин В. И.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 1998 ; *Собянин С. С.* Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал рос. права. 2006. № 10 ; *Кокотов А. Н.* Особенности организации государственной власти в Свердловской области // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации. М., 1999 ; *Лебедев В. А.* Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000 ; *Медвецкий О. М.* Двухпалатные парламенты в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3 ; *Меркулов Е. С.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2007 ; *Опратов В. И.* Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрального федерального округа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006 ; *Шахов Д. В.* Конституционно-правовое регулирование формирования системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 ; 1995. № 35. Ст. 3506.

Формирование федерального и регионального законодательства (1993–2000 гг.)

Начало формирования конституционных основ управления в России на новой правовой базе положило принятие Конституции Российской Федерации в декабре 1993 г. В Конституции (Основном законе) РСФСР высшими органами государственной власти были Советы народных депутатов – Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР, съезды народных депутатов, верховные советы республик в составе РСФСР, местные советы народных депутатов – краевые, областные, автономных областей, автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские – составляют единую систему представительных органов государственной власти в РСФСР⁵. Советы народных депутатов руководили всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства как непосредственно, так и через создаваемые ими органы государственного управления. Советам были подотчетны и подконтрольны исполнительные и распорядительные органы. Местное самоуправление осуществлялось населением через соответствующие местные советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. В соответствии с нормами Конституции (Основного закона) РСФСР республики в составе РСФСР были наделены правом принимать законы, а другие территориальные образования – только решения (ст. 132, 140 Конституции РСФСР).

Вся деятельность Советского государства строилась в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов нижестоящим (ст. 3 Конституции РСФСР).

Согласно Конституции Российской Федерации (1993 г.) система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации с субъектами Российской Федерации находится вопрос «установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». До принятия федеральных законов от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ (далее – Закон № 154-ФЗ) и от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷ (далее – Закон № 184-ФЗ) субъекты Российской Федерации осуществляли собственное правовое регулирование.

⁵ Конституция (Основной закон) РСФСР. Ст. 85. URL: constitution.garant.ru

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁷ Там же. 1999. № 42. Ст. 5005.

Для этого периода характерна практика заключения Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти Договоры заключались в соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации. В них закреплялись нормы, позволяющие органам государственной власти субъектов Российской Федерации до принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по конкретным предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование.

Так, в соответствии со ст. 6 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области от 20 мая 1998 г. при принятии соответствующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты Воронежской области приводятся в соответствие с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты Воронежской области, не приведенные в соответствие с федеральным законодательством, применению не подлежат⁸. Эта норма Договора позволила Воронежской области сформировать собственное законодательство, устанавливающее правовые основы формирования органов государственной власти Воронежской области, их взаимодействие, законодательство регулирующее вопросы местного самоуправления и правового статуса депутатов представительных органов местного самоуправления. Так, в Воронежской области были приняты областные законы от 27 октября 1994 г. № 3-з «Об органах государственной власти Воронежской области»⁹, от 7 декабря 1994 г. № 6-з «О выборах главы администрации области, местного самоуправления»¹⁰, от 28 декабря 1994 г. № 8-з «О местном самоуправлении в Воронежской области»¹¹, от 21 марта 1995 г. № 12-з «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области»¹², от 20 июля 1995 г. № 23-з «Устав (Основной закон) Воронежской области»¹³, от 11 марта 1996 г. № 48-з «О государственной службе Воронежской области»¹⁴.

Договор предоставлял право органам государственной власти Воронежской области участвовать в решении кадровых вопросов при назначении и освобождении руководителей территориальных подразделений феде-

⁸ См.: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области // Агибалов Ю. В. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Воронеж, 1998. С. 102.

⁹ Коммуна. 1994. 2 нояб.

¹⁰ Там же. 20 дек.

¹¹ Там же. 1995. 6 янв.

¹² См.: Там же. 6 апр.

¹³ См.: Там же. 25–27 июля.

¹⁴ См.: Там же. 1996. 19–20 марта.

ральных органов государственной власти, федеральных государственных предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Воронежской области (ст. 5 Договора); в разработке органами государственной власти Российской Федерации проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по предметам совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области (ст. 5 Договора); вносить в Правительство Российской Федерации предложения об отмене или приостановлении действия на территории области частично или полностью правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которые регулируют вопросы, отнесенные к ведению Воронежской области, или не соответствуют полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области, или перераспределяют в одностороннем порядке предметы ведения и полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации и Договором (ст. 9), самостоятельно устанавливать и вводить своими законами областные налоги и сборы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством об общих принципах налогообложения и сборов в Российской Федерации (ст. 12 Договора). Статьей 3 Договора предусматривалось, что полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти Воронежской области по конкретным предметам совместного ведения, установленными ст. 72 Конституции Российской Федерации и ст. 2 Договора, определяются соответствующими соглашениями, если иное не установлено федеральным законодательством. Указанные соглашения являлись неотъемлемой составной частью Договора и могли быть заключены одновременно с подписанием Договора, а также в любое время после его вступления в силу. Передача федеральными органами исполнительной власти осуществления части своих полномочий органам исполнительной власти Воронежской области, в соответствии со ст. 78 Конституции Российской Федерации, может иметь место по соглашению во всех случаях, если в Конституции Российской Федерации или законе не содержится прямого запрета на передачу осуществления соответствующих полномочий (ст. 8 Договора)¹⁵. Большинство норм договора заполняли пробелы в федеральном законодательстве по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. За период с февраля 1994 г. по октябрь 1998 г. был подписан 41 договор с 45 субъектами Российской Федерации¹⁶.

В это время в субъектах Российской Федерации проводилась работа по принятию конституций в республиках и уставов в остальных субъектах Российской Федерации. В большинстве республик конституции субъектов Российской Федерации, касающиеся определения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации не соответствовали Конститу-

¹⁵ См.: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области. С. 96–107. См. также: Агибалов Ю. В. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Воронеж, 1998. С. 88.

¹⁶ См.: Там же.

ции Российской Федерации. Так, республики Башкортостан¹⁷, Дагестан¹⁸, Бурятия¹⁹, определяя свой правовой статус, называют себя в конституциях суверенными государствами.

Согласно ст. 1 Конституции Республики Татарстан суверенное демократическое государство – государство, выражающее волю и интересы многонационального народа Республики. Государственный суверенитет есть неотъемлемое естественное состояние Республики Татарстан. Государственность Татарстана наделяется следующими атрибутами: неограниченный суверенитет, ассоциированное членство в составе Российской Федерации, международная правосубъектность, верховенство республиканского законодательства, значительная самостоятельность по отношению к федеральным властям (ст. 61 и 62 Конституции Республики Татарстан)²⁰.

В Конституции Республики Карелия вместо государственного суверенитета речь идет о народном и территориальном суверенитете²¹. В отличие от большинства республик в составе Российской Федерации края и области в своих уставах не претендуют на суверенитет, но основной акцент делают на самостоятельность и равноправие субъектов в отношениях с федеральными властями и друг с другом. Так, в ст. 6 Устава (Основного закона) Воронежской области было закреплено, что «Воронежская область является равноправным субъектом Российской Федерации. Территория Воронежской области является неотъемлемой частью Российской Федерации». Устав Воронежской области является Основным законом в системе нормативных правовых актов Воронежской области и обладает высшей юридической силой по отношению к иным правовым актам области, но не может противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области (ст. 9 Устава)²².

Конституциями и уставами субъектов Российской Федерации устанавливалась и система органов государственной власти. В субъектах Федерации органы государственной власти имели не только различные наименования, но и структуру, порядок формирования и полномочия. В большинстве республик в составе Российской Федерации были учреждены посты президентов, но их статус неодинаков. Так, в Татарстане Президент являлся Главой государства и возглавлял систему органов государственного управления; в Кабардино-Балкарии, Адыгее, Саха (Якутии) – Главой государства, высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, при этом наряду с Президентом существовала должность председателя Правительства; в Республике Башкортостан он являлся Главой республи-

В. Ю. Агибаев. Актуальные проблемы конституционного развития...

¹⁷ Конституция Республики Башкортостан // Конституции республик в составе Российской Федерации. М., 1996. Вып. 11. С. 37.

¹⁸ Конституция Республики Дагестан // Там же. М., 1995. Вып. 1. С. 37.

¹⁹ Конституция Республики Бурятия // Там же. С. 7.

²⁰ Конституция Республики Татарстан // Там же. С. 207, 215.

²¹ Конституция Республики Карелия // Там же. С. 131.

²² Устав (Основной закон) Воронежской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. М., 1995. Вып. 1. С. 245.

ки, высшим должностным лицом, который руководил деятельностью Кабинета министров, назначал Премьер-министра; в республиках Тыва, Марий Эл, Бурятия Президент являлся Главой государства и исполнительной власти, возглавлял Правительство республики; в Северной Осетии-Алании – Главой государства и исполнительной власти, имел право председательствовать на заседаниях Правительства. В республиках Карелия, Хакасия должности президента не было, а высшим должностным лицом и главой исполнительной власти являлся Председатель Правительства, избранный населением. В Республике Коми исполнительную власть осуществлял Глава республики, который возглавлял и Правительство; в Республике Мордовия Глава республики являлся Главой государства и ее высшим должностным лицом. Особенностью Республики Дагестан являлось то, что исполнительную власть в ней возглавлял Государственный совет, который формировался Конституционным собранием в количестве 14 человек. Госсовет возглавлял Председатель, избираемый Конституционным собранием путем тайного голосования. Он являлся Главой государства. Госсовет с согласия Народного собрания назначал Председателя Правительства, обеспечивал взаимодействие органов государственной власти²³.

В республиках Хакасия, Карелия, Тыва Правительство являлось высшим исполнительным и распорядительным органом, а в большинстве республик Правительство – исполнительно-распорядительный орган – не имело самостоятельного статуса (Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Адыгея, Башкортостан).

В Республике Удмуртия высшим должностным лицом являлся Председатель Государственного совета, руководитель высшего представительного, законодательного и контрольного органа, а исполнительную власть осуществляло Правительство, подотчетное Госсовету²⁴.

Созданные в республиках парламенты, в том числе двухпалатные (в Башкортостане, Кабардино-Балкарии, Карелии, Саха (Якутии)), обладали различным статусом и имели разные наименования: Народные собрания (Дагестан, Ингушетия, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия)); Парламент (Законодательное собрание) – (Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Тыва); Государственный совет (Коми, Татарстан, Удмуртия, Адыгея); Верховный совет (Хакасия); Народный хурал (Калмыкия). Конституции республик в компетенцию законодательных и представительных органов, кроме основной функции принятия законодательных актов, включали также некоторые полномочия по назначению или согласованию назначения отдельных должностных лиц исполнительных органов власти и контролю за их деятельностью.

Согласно уставам субъектов Российской Федерации органами законодательной власти являлись:

а) Дума – в Воронежской, Белгородской, Тамбовской, Курской, Саратовской областях и большинстве других субъектов Российской Федерации;

²³ Конституция Республики Дагестан // Конституция Республики в составе Российской Федерации. М., 1995. Вып. 1. С. 51–52.

²⁴ Конституция Удмуртской Республики // Там же. С. 255.

б) Законодательное собрание – в Нижегородской, Вологодской, Иркутской, Ленинградской, Свердловской областях и ряде других субъектов Российской Федерации;

в) Государственная дума – в Ярославской области, Ставропольском крае;

г) Собрание депутатов – в Архангельской, Липецкой, Псковской областях;

д) Губернская дума – в Самарской области;

е) Совет депутатов – в Новосибирской области;

ж) Совет народных депутатов – в Орловской области.

В абсолютном большинстве законодательные (представительные) органы краев и областей были однопалатными, за исключением Законодательного собрания Свердловской области, состоявшего из двух палат: областной Думы и палаты представителей.

Исполнительную власть в этих субъектах Российской Федерации осуществляли:

а) губернатор и возглавляемое им правительство – в Ставропольском крае, Ленинградской области;

б) глава администрации области и возглавляемая им администрация – в Архангельской, Белгородской, Воронежской, Липецкой и в большинстве других краев и областей;

в) губернатор и возглавляемая им администрация – в Нижегородской, Тюменской, Саратовской, Иркутской областях;

г) губернатор, правительство – в Свердловской, Ярославской областях;

д) мэр и мэрия – в городе Москве.

В ряде субъектов Российской Федерации в систему органов государственной власти входили и территориальные органы государственного управления. В республиках Ингушетия, Коми, Татарстан, Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия), Хакасия, Новосибирской области, в районах и городах республиканского (областного) значения образовывались представительные и исполнительные органы государственной власти, которые осуществляли государственное управление на своей территории. Они входили в единую систему органов государственной власти республики (области). Решения вышестоящих органов государственной власти были для них обязательны. Исполнительные органы власти районов были подотчетны не только вышестоящим органам власти, но и соответствующему представительному органу государственной власти. Местный представительный орган государственной власти не являлся законодательным органом и поэтому принимаемые им решения носили подзаконный характер, но они являлись обязательными для исполнения местными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Руководители местных органов государственной власти избирались населением (Адыгея, Хакасия), избирались или назначались Президентом (Ингушетия, Татарстан), избирались из числа депутатов (Мордовия), назначались главой администрации области по согласованию с соответствующим Советом (Новосибирск). В Республике Карелия функции государственного управления

на местах осуществляли органы государственного управления Республики через свои территориальные структуры (представителей). В Свердловской области функции государственного управления на местах осуществляли управленческие округа. В соответствии с Законом Свердловской области «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области» на территории управленческих округов действовали территориальные исполнительные органы государственной власти, которые охватывали несколько муниципальных образований (районов). При этом в каждом районе образовывались органы местного самоуправления, имеющие собственную компетенцию в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством²⁵.

В Ленинградской области в соответствии со ст. 9 Устава Ленинградской области осуществлялось государственное управление и местное самоуправление. Государственное управление на местном уровне осуществлялось главами администраций районов, назначаемыми губернатором Ленинградской области²⁶. В этот период активно шел процесс разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проведенное нами исследование показало, что в отсутствие федерального закона субъекты Российской Федерации по своему усмотрению принимали конституции и уставы, устанавливали систему органов государственной власти, которые не соответствовали нормам Конституции Российской Федерации. В связи с этим стало актуальным наведение порядка на конституционно-правовом поле после принятия Закона № 184-ФЗ²⁷. Аналогичная ситуация была и в отношении органов местного самоуправления после вступления в силу Закона № 154-ФЗ²⁸.

Субъекты Российской Федерации должны были привести свое законодательство в соответствие с нормами федеральных законов, а органы местного самоуправления – свои уставы муниципальных образований и нормативные правовые акты. Однако одновременно эту работу осуществить было невозможно, так как, с одной стороны, в органах государственной власти, особенно местного самоуправления, ощущался дефицит юристов, а с другой – в принятые законы систематически вносились изменения.

²⁵ Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области : областной закон от 24 декабря 1996 г. № 58-ОЗ // Ведомости Законодательного собрания Свердловской области. 1997. № 8.

²⁶ Устав Ленинградской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. М., 1995. Вып. 1. С. 107.

²⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Там же. 1995. № 35. Ст. 3506.

Приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством (2000–2013 гг.)

Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. подчеркнул, что «власть обязана опираться на закон и сформированную в соответствии с ним единую исполнительную вертикаль. Мы создали «острова» и отдельные «островки власти», но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия...»²⁹.

«Нужно признать – в России федеративные отношения не построены и неразвиты..., у нас еще нет полноценного федеративного государства... В начале 90-х центр много отдал на откуп регионам»³⁰.

В этом Послании Президент Российской Федерации заявил, что «федеральная власть, Президент Российской Федерации должны иметь правовую возможность навести порядок. И руководители регионов должны иметь право влиять на местные органы власти, если они принимают неконституционные решения»³¹. «Вот почему мы настаиваем на единственной диктатуре – диктатуре Закона»³², – подчеркнул В. В. Путин.

В послании Федеральному Собранию Российской Федерации 3 апреля 2001 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин определил в качестве приоритетов решение следующих задач:

- определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Российской Федерации в рамках их совместной компетенции;
- разграничение федеральными законами предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления;
- наведение порядка в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти;
- наведение порядка в межбюджетных отношениях;
- проведение систематизации законодательства³³.

Реализуя положения Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в субъектах Российской Федерации были приняты нормативные правовые акты по приведению в соответствие с законодательством или о прекращении действия Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации³⁴.

²⁹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2000. С. 24.

³⁰ Там же. С. 25.

³¹ Там же. С. 28–29.

³² Там же. С. 25.

³³ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2001/04/28514.shtml>

³⁴ О ратификации Договора о прекращении действия Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти

Федеральным Собранием Российской Федерации были внесены изменения и дополнения в Закон № 184-ФЗ, регламентирующие порядок формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации³⁵, порядок обнародования Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации и законов субъекта Российской Федерации; общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Федерации и экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации³⁶; установившие порядок наделения гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации и досрочного прекращения его полномочий³⁷. Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ в п. 2 ст. 26.3 было закреплено 41 полномочие органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субсидий из федерального бюджета)³⁸. Эти изменения и дополнения, безусловно, носили принципиальный характер и оказали существенное влияние на формирование регионального законодательства.

Большое внимание законодатель уделял правовому регулированию органов государственной власти субъектов Российской Федерации (от порядка их формирования и наименования до организации деятельности и прекращения полномочий). За прошедшие годы законодательство по этим вопросам неоднократно менялось. Так, Федеральным законом от 24 июля 2002 г.

Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области : закон Воронежской области от 5 апреля 2002 г. № 17-ОЗ // Коммуна. 2002. 13 апр.

³⁵ О внесении изменений и дополнений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3024.

³⁶ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 27 (ч. 2). С. 2709.

³⁷ О внесении изменений и дополнений 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» : федер. закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

³⁸ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 27 (ч. 2). С. 2709.

№ 107-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в статью 4 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁹ устанавливался порядок избрания депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации в соответствии с которым не менее 50 % депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах, а Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁰ закреплена норма, в соответствии с которой число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации должна также определяться и правомочность заседаний законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации, в то же время в Федеральном законе от 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований»⁴¹ установлено, что заседание законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации не может считаться правомочным, если на нем присутствуют менее 50 % от числа избранных депутатов. Правомочное заседание законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации проводится не реже одного раза в месяц. Вновь избранный законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации собирается на первое заседание в установленный конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации срок, который не может превышать тридцать дней со дня избрания законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации в правомочном составе.

Федеральными законами на протяжении последних лет неоднократно менялся порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Так, если первоначально в ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ была закреплена норма, в соответствии с которой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным

³⁹ Там же. 2002. № 30. Ст. 3024.

⁴⁰ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

⁴¹ Там же. 2007. № 26. Ст. 3024.

законом активным избирательным правом, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, за исключением случаев, когда на день вступления в силу настоящего Федерального закона конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрено наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации путем избрания его специально созываемым собранием представителей⁴², то уже Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ было установлено, что гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации⁴³.

Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ были возвращены выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации гражданами Российской Федерации⁴⁴.

Федеральным законом от 23 декабря 2010 г. № 376-ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплена норма, в соответствии с которой наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти⁴⁵, а Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁶ в п. 6 ст. 18 внесено дополнение, в соответствии с которым наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не может содержать слов и словосочетаний, составляющих

⁴² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴³ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

⁴⁴ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

⁴⁵ Там же. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 6991.

⁴⁶ Там же. 2011. № 1. Ст. 18.

наименование должности Главы государства – Президента Российской Федерации. Этим законом установлен переходный период до 1 января 2015 г., в течение которого конституции (уставы) субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с этим федеральным законом.

Федеральным законом от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁷ были закреплены нормы, в соответствии с которыми закрепляются такие меры ответственности, как роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также закреплён механизм реализации этих норм.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что основные положения Посланий Президента Российской Федерации В. В. Путина выполнены. На федеральном уровне не только разграничены предметы ведения и полномочия, но и выстроена система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определен порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, закреплена их ответственность. Под контролем Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах субъекты Российской Федерации приводят свое законодательство в соответствие с федеральным.

Вместе с тем наметились тенденции регулирования на федеральном уровне вопросов, относящихся к компетенции субъектов Российской Федерации и наделения субъектов Российской Федерации полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации без передачи для их реализации финансовых средств. На протяжении последнего десятилетия п. 2 ст. 26 Федерального закона № 184-ФЗ регулярно дополняется новыми полномочиями субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые должны осуществляться за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. В настоящее время к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств субъекта Российской Федерации, отнесено решение 102 вопросов. Процесс закрепления за субъектами Российской Федерации полномочий продолжается. Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ введена новая ст. 26.3.1, в соответствии с которой органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с п. 7 ст. 26.3 указанного федерального закона, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации

⁴⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 31. Ст. 3205.

(за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами⁴⁸.

Таким образом, федеральный законодатель, включая ст. 26.3.1 и дополняя перечень полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения в п. 2 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ, фактически снимает с федерального уровня финансовую нагрузку, при этом очевидно, что многие из этих вопросов не могут быть реализованы за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (без субвенций из федерального бюджета).

Исследование проблемы правового регулирования статуса и системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации позволило сделать ряд выводов.

Во-первых, после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. и отсутствия федерального законодательства, устанавливающего общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, субъекты Российской Федерации на протяжении шести лет осуществляли собственное правовое регулирование и устанавливали систему органов государственной власти и местного самоуправления исходя из собственного понимания основ конституционного строя и основывались на положениях Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, субъекты Российской Федерации (за исключением республик) впервые стали формировать собственное законодательство, включая принятие уставов субъектов Российской Федерации.

В-третьих, после принятия Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) возникла необходимость приведения норм регионального законодательства в соответствие с федеральным.

В-четвертых, внесение дополнений в Закон № 184-ФЗ, касающихся вопросов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, дали возможность отказаться от практики заключения Договоров между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В-пятых, закрепление в Законе № 184-ФЗ полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджета Российской Федерации, носили принципиальный характер и оказали существенное влияние на формирование регионального законодательства. Однако в последние десять лет этот перечень постоянно пополняется за счет полномочий, которые должны осуществлять субъекты Российской Федерации без передачи для их реализации финансовых средств.

⁴⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 10.

В-шестых, в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации конституции (уставы) субъектов Российской Федерации приведены в соответствие с действующим федеральным законодательством. Проблемой остается своевременное приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным из-за постоянного внесения изменений в действующее федеральное законодательство.

В-седьмых, на федеральном уровне в последние годы наметилась тенденция регулирования вопросов, относящихся к компетенции субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Совершенствование действующего законодательства необходимо осуществлять путем замены в Законе № 184-ФЗ императивных норм на диспозитивные, касающиеся установления системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, порядка их формирования и функционирования, на основе которых субъекты Российской Федерации могли в полном объеме реализовать свое конституционное право самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти и осуществлять правовое регулирование по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Примером может быть принятие Федерального закона от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым субъектам Российской Федерации предоставлено право самостоятельно определять, каким образом будет избираться высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. В соответствии с п. 3 ст. 18 Закона № 184-ФЗ (в ред. от 30.09.2013) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а п. 3.2 указанной статьи предусмотрено, что конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации⁴⁹. Данный пример, несомненно, является позитивным и представляет возможность на практике субъектам Российской Федерации реализовать свои права, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

⁴⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1638.

Воронежский государственный университет

Агибалов В. Ю., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран.

E-mail: vstatute@rambler.ru

Tel.: 8-950-767-54-45

Voronezh State University

Agibalov V. Yu., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: vstatute@rambler.ru

Tel.: 8-950-767-54-45