

**Секция «Юриспруденция»**

**Вертикаль власти и разграничение уровней государственной власти в РФ**  
**Чуваева Екатерина Владимировна**

*Студент*

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия*  
*E-mail: klass92@mail.ru*

**Вертикаль власти и разграничение уровней государственной власти в РФ**

«Вот почему мы настаиваем на единственной диктатуре - диктатуре Закона. Хотя я знаю, что выражение это многим не нравится», - именно данная фраза привлекла мое внимание в послании В.В. Путина Федеральному Собранию от 2000 года.

Полагаю, что для нормального функционирования государства, прежде всего, необходима «диктатура» основного закона страны — Конституции. Следовать ее положениям в первую очередь должны законодатель и высшие должностные лица, в том числе и президент, какой бы ни была ситуация. Именно с этой точки зрения я предлагаю рассмотреть реформу 2004 года, касающуюся назначения глав исполнительной власти в субъектах.

После заявления, сделанного в 1990 году Б.Н. Ельциным: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить», - начался так называемый парад суверенитетов. Естественным следствием стало усиление сепаратистских тенденций, поэтому к 2004 году назрела объективная необходимость в реформировании федеративных отношений в России. Не менее радикальным (относительно заявления Б.Н. Ельцина), на мой взгляд, является решение накопившихся проблем, которое предложил президент РФ (В.В. Путин). В своем выступлении 13 сентября 2004 года он выдвинул в качестве одной из законодательных инициатив - переход к назначению губернаторов президентом. Эта идея не является спонтанной, глава государства неоднократно высказывал ее до этого выступления в своих посланиях Федеральному Собранию. Инициативы президента были законодательно закреплены в ФЗ 159-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в Референдуме граждан РФ» от 11 декабря 2004 г. Несомненно в данной ситуации требовались реформы, возможно даже носящие радикальный характер. Но все же, несмотря на всю критичность ситуации, реформы должны соответствовать форме государственного устройства и, что самое главное, лежать в правовой плоскости, обозначенной Конституцией. Поэтому, данная реформа представляется мне неэффективной и, более того, невозможной при федеративном устройстве государства. Причины моего суждения представлены ниже. В работах ученых, занимающихся проблемами федерализма в России, мы встречаем общее положение о том, что федерализм как система характеризуется взаимодействием 2-х противоположных векторов: а) вектор федерального центра на усиление унитарных тенденций в федеральном государстве; б) и вектор, предусматривающий наличие у субъектов федерации самостоятельного политического статуса. Эффективной моделью федеративных отношений будет та, которая сможет примирить обе тенденции, привести их к гармоничному единству, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепара-

тистских настроений. Спроецируем данное положение на рассматриваемую ситуацию: заявление Б.Н. Ельцина привело к усилению сепаратистских настроений, совершенно ясно, что требовалось уменьшение влияния данного вектора развития, но учитывая вышесказанное, в сложившейся ситуации нельзя было усиливать противоположный — в конечном счете, это привело опять-таки к дисгармонии в федеративных отношениях. Касаясь системы органов исполнительной власти, не стоит забывать, что форма государственного устройства обуславливает определенные особенности этой системы. Так в федерации система органов исполнительной власти обладает лишь некоторыми элементами централизации, имеющие правовую, а не управленческую природу, что обычно закрепляется в Основном Законе (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ (далее — К. РФ) ч. 2, 3 ст. 78 К. РФ). Из этого следует, что выражение «вертикаль власти» неприемлемо в федерации, а в особенности на законодательном уровне. Это положение подтверждается опытом зарубежных стран. Безусловно есть множество государств, где главы исполнительной власти назначаются, но это унитарные государства (к примеру, Франция). В федеративных же государствах, таких как Германия, Швейцария, Бельгия и т.д. губернаторы либо избираются напрямую населением, либо соответствующими представительными органами. Существуют и формальные исключения — Индия, Австралия и Канада, но там назначаемые сверху чиновники никакой реальной власти не имеют. По предложенной модели назначения губернатора в мировой практике существует один единственный прецедент, который имел место в Нигерии. Развитие федерализма в это стране привело к кровопролитной гражданской войне. Рассмотрев правовые рамки, очерченные К.РФ, мы приходим к выводу, что данная реформа не лежит в правовой плоскости, обозначенной Основным Законом. В итоге, мы получили реформу, которая не соответствует ни форме государственного устройства, ни положениям К. РФ. А ее автор после 4 лет занятия должности из «настаивающих на диктатуре Закона» перешел в категорию «многих, кому выражение это не нравится». Прошло 8 лет: ситуация в стране изменилась, и реформа показала свои результаты, которые лишь доказали невозможность существования системы назначения глав субъектов руководителем государства. Она является нежизнеспособной далеко не по той причине, которая была озвучена президентом РФ — Д.А. Медведев - в ходе Петербургского экономического форума 17 июня. Как заявил Д.А. Медведев: "Если все начинает хоть как-то работать и двигаться только по сигналу из Кремля - значит, система нежизнеспособна". Но именно по этой причине, он счел необходимым перераспределение полномочий властей в пользу муниципального уровня. По его инициативе были созданы комиссии, занимающиеся вопросами перераспределения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти, более того в Государственную Думу по инициативе президента был представлен законопроект 8434-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающий возврат к прямым выборам губернаторов. Я считаю, что данный законопроект имеет место быть, но вместе с этим некоторые его положения вызывают вопросы. К примеру, предлагается выдвижение кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации политическими партиями, но такое может произойти только после консультаций с Президентом Российской Федерации. Получается, что у главы государства остается право назначать того, кого ему угодно,

отличие лишь в том, что выбирать он будет из кандидатур, предложенных партией. Таким же интересным представляется положение, предусматривающее отрешение главы субъекта президентом в связи утратой доверия президента. Данное утверждение содержится и в действующем законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Известен и прецедент — отрешение Ю.М. Лужкова, при этом, что именно значит «утрата доверия», так никто объяснить не стал. В законопроекте же представлены основания для утраты доверия, ими являются выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции". Но вся беда в том, что законопроект предусматривает выборность, а не назначение глав субъектов. В результате президент, согласно данной статье, имеет право отстранить от должности выборное лицо. Но согласно чему у него возникло такое право? Думается, что точно не согласно положениям ст. 3 К.РФ, которая говорит нам о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, и высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Получается президент может ограничивать власть народа утратой своего доверия? Или он и есть тот, кто представляет волю всего народа? Помимо отстранения губернатора президентом, в законопроекте предусмотрен отзыв руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Он возможен либо на основании нарушения главой субъекта законодательства РФ и (или) законодательства ее субъекта, либо за неоднократное без уважительных причин неисполнение своих обязанностей таким лицом. Наличие этих обстоятельств должно быть установлено судом, но для этого кому-то необходимо обратиться в суд. В законопроекте эта роль отводится «инициаторам отзыва», которыми могут быть жители субъекта РФ. Получаем, что именно инициаторам необходимо собрать всю информацию, которая могла бы подтвердить нарушение законодательства или невыполнение обязанностей. Учитывая уровень правовой культуры в нашей стране, можно представить какое количество людей смогут заметить нарушение законодательства, а уж тем более неоднократное без уважительных причин неисполнение обязанностей губернатором. Полагаю, что далеко не все жители ясно представляют себе, чем именно должен заниматься глава субъекта. К тому же, что именно означает выражение «без уважительных причин»? В законопроекте не обозначено, какие причины считать уважительными, а какие нет. Из этого следует, что в различных субъектах они будут различными, ведь все зависит от усмотрения суда. В результате, предложенный законопроект вызывает массу вопросов и содержит в себе противоречивые положения. Думается, что новая инициатива по решению вопроса разграничения власти также не даст положительных результатов, а тем более в качестве реформы.

## **Литература**

1. Нормативная основа
2. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ

от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) //"Собрание законодательства РФ 26.01.2009, N 4, ст. 445

3. Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ (ред. От 17.12.2009) "О внесении изменений 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" //"Собрание законодательства РФ 13.12.2004, N 50, ст. 4950
4. Постановление Конституционного суда от 18 января 1996 г. N 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Алтайского Края» //"Собрание законодательства РФ 22.01.1996, N 4, ст. 409
5. Проект Федерального закона N 8434-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (ред., внесенная в ГД ФС РФ)
6. Научная литература
7. Добрынин Н.М. Российский федерализм: Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005. С. 157-165.
8. Златопольский Д.Л. Российская Федерация: особенности современного развития // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1997. 5. С. 20-34.
9. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 44-53; 116-150.
10. Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. Спб., 2004. С. 136-169.