

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

На тему «Реализация принципа разделения властей в Самарской
области»

Студент(ка)

Т.И. Зуйкова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

А.А. Мусаткина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель магистерской
программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2017

Содержание

Введение	3
1. Разделение властей: политико-правовая теория и конституционный принцип	7
1.1. Теоретико-правовые основы принципа разделения властей в Российской Федерации и ее субъектах	7
1.2. Развитие региональной системы разделения властей в России	13
2. Ветви государственной власти в Самарской области	22
2.1. Законодательная власть Самарской области	22
2.2. Исполнительная власть Самарской области	51
2.3. Судебная власть в Самарской области	72
Заключение	92
Список используемых источников	95

Введение

Актуальность темы исследования. Построение эффективно функционирующей системы органов государственной власти - это важнейшая задача, стоящая перед каждым субъектом Российской Федерации.

Самарская область – один из 85 российских регионов со своими экономическими, национальными, культурными и иными особенностями, что не может не сказаться на специфике организации и деятельности органов государственной власти субъекта.

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов 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. Таковым законом на сегодняшний день является Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На сегодняшний день в данный закон внесены 122 изменения и дополнения. Соответственно, многократно менялись подходы к образованию и функционированию органов власти субъектов, в том числе, в части наделения полномочиями главы субъекта, формирования законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, а также в части вопросов юридической ответственности указанных органов.

Этот закон оказывает определяющее значение на нормативную основу построения системы органов государственной власти субъектов, в том числе и на систему органов власти Самарской области.

Степень научной разработанности. В настоящее время имеется много достаточно крупных работ по исследуемой теме (Т.В. Заметина, Е.С. Меркулов, А.Ф. Малый, В.И. Савин и др.). Однако они касаются лишь общих вопросов построения системы органов власти субъектов Российской Федерации. Особое внимание вопросам гармонизации отношения разных уровней государственной власти уделял В.В. Полянский. Наиболее значимой работой последнего времени, посвященной принципу разделения властей является монография Ишекова К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2010.

Вместе с тем, специальных исследований такого плана, посвященных специфике реализации принципа разделения властей в Самарской области не проводилось. Данное исследование является одним из первых исследований, в котором системно рассматривается вопрос о реализации принципа разделения властей в Самарской области как субъекта Российской Федерации.

Целью проведения диссертационного исследования заключается в том, чтобы на основе изучения действующего федерального законодательства, законодательства Самарской области и других субъектов, а также практики Конституционного Суда Российской Федерации, а также трудов ученых конституционалистов дать целостное представление о системе органов государственной власти Самарской области.

Исходя из цели поставлены следующие задачи исследования:

- проанализировать теоретико-правовые основы принципа разделения властей;
- исследовать специфику принципа разделения властей в федеративном государстве;
- проанализировать федеральное законодательство, закрепляющих систему общих принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ;

- изучить законодательство Самарской области, регламентирующее порядок формирования деятельности органов государственной власти Самарской области;
- высказать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практике.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в сфере становления системы органов государственной власти Самарской области, а также в процессе осуществления этими органами своих полномочий. Предметом исследования являются теоретические и практические проблемы формирования и функционирования органов государственной власти субъектов РФ.

Методологическая основа диссертационного исследования. В процессе его подготовки использовались общенаучные и специальные методы познания: диалектический, исторический, логический, системный, анализа и синтеза, формально-юридический и другие.

Теоретическую основу исследования составили работы ведущих российских государствоведов, анализировавших проблему построения государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

Нормативную основу исследования составили акты федерального и регионального уровня. Основными федеральными актами, использованными при подготовке диссертации, являются Конституция Российской Федерации; Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; федеральные конституционные законы, регламентирующие вопросы функционирования органов государственной власти. Исследование значительного массива конституционных (уставных) и иных законодательных и подзаконных актов субъектов РФ предопределено непосредственными задачами исследования.

Диссертационное исследование имеет целью дальнейшее развитие теоретических идей и на проблему становления системы органов государственной власти Самарской области.

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, а также библиографического списка.

Глава 1. РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ТЕОРИЯ И КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП

1.1. Теоретико-правовые основы принципа разделения властей в Российской Федерации и ее субъектах

Феномен «разделения властей» органически связан с категорией «власть» и является вторичным, производным от нее понятием. Углубленный анализ сущности власти позволяет утверждать, что политическая государственная власть представляет собой особую разновидность общественной публичной власти. Термины «политическая власть» и «государственная власть», равно как и стоящие за ними понятия, суть синонимы¹. С этой позицией М.И. Байтина нельзя не согласиться.

Лингвистическая конструкция «разделение властей» парадоксальна по своей сути, ибо предполагает деление монолита, которым является государственная власть.

В российской литературе и региональной конституционной (уставной) практике есть предложения именовать данное явление «разделение власти»². Тем самым подчеркивается естественное, изначальное единство власти, ее условное деление на самостоятельные ветви. Однако исторически сложилось так, что наибольшее распространение и общее признание получил термин «разделение властей».

В соответствии с классической доктриной разделения властей, сформировавшейся в эпоху буржуазных революций XVII - XVIII вв., а также согласно позиции большинства современных исследователей, единая государственная власть делится на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Термин «ветвь власти» является общепринятым и повсеместно употребляемым. Однако нигде в литературных

¹ См.: Байтин М.И. Государство и политическая власть. Саратов, 1972. С. 134. В юридической литературе можно встретить иную точку зрения. В.Е. Чиркин и Ю.А. Дмитриев разграничивают понятия политической и государственной власти. См.: Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 3 - 12; Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. 1994. № 7. С. 28 - 34.

² Малый А.Ф. Органы государственной власти области. Архангельск, 1999. С. 24, 34, 37; ст. 24 Устава Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 26 мая 2009 г.) (Коммуна. 2006. 10 июня).

или нормативных правовых источниках, включая российскую Конституцию, не разъясняется его этимология. В конституционном законодательстве органы, относящиеся к законодательной, исполнительной и судебной ветвям государственной власти, декларируются самостоятельными (ст. 10 Конституции Российской Федерации).

Из системного анализа статей 10 и 11 Конституции РФ следует, что в классическую трехэлементную систему разделения властей у нас добавлен Президент Российской Федерации. Мы не беремся говорить о том, хорошо это или плохо. Каждое суверенное государство имеет ту систему государственной власти, которая ей приемлема. Каждое государство имеет свою специфику в ментальном, религиозном, экономическом, историческом и культурном плане. Поэтому слепо копировать «классическую» американскую модель разделения властей вряд ли целесообразно.

Отметим, что Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал «особость» Президента РФ в системе разделений властей.

В частности, согласно одной из правовых позиций Конституционного Суда РФ, «устанавливая функции и полномочия федеральных органов государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из характера их конституционных взаимоотношений. Президент Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является главой государства (статья 80, часть 1). В силу своего места в системе разделения властей Президент Российской Федерации в качестве главы государства определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства (статья 80, часть 3), реализация которой возложена на Правительство Российской Федерации (статья 114, часть 1). Именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю за ней (статья 83, пункты «а», «б»),

«в», «д»; 111; 112; 115, часть 3; 117 Конституции Российской Федерации), а также конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства Российской Федерации. Отсюда вытекает и роль Президента Российской Федерации в определении персонального состава Правительства Российской Федерации, в том числе в выборе кандидатуры и назначении на должность Председателя Правительства Российской Федерации.

Из части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими конституционными положениями, касающимися статуса главы государства, следует, что выбор представляемой Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации является прерогативой Президента Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, не ограничивая данное право, позволяет Президенту Российской Федерации самому определять конкретный вариант его реализации, а именно вносить предложение об одном и том же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. В свою очередь Государственная Дума участвует в назначении Председателя Правительства Российской Федерации, давая согласие или отказывая в согласии на назначение предложенной кандидатуры. При этом из Конституции Российской Федерации не вытекает возможность юридических ограничений названных правомочий участников данного процесса»³.

Примечательна трактовка принципа разделения властей в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. В отличие от ст. 10 Конституции Российской Федерации, где имеется указание лишь на одну

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации" // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

из сторон рассматриваемого конституционного принципа - самостоятельность органов государственной власти, в подп. «д» п. 1 ст. 1 данного Федерального закона определяются цели разделения государственной власти: обеспечение сбалансированности полномочий и исключение сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица.

Разделение властей является одним из центральных элементов основ конституционного строя. Разделение властей как элемент основ конституционного строя характеризуется в качестве основного принципа, на основании которого учреждается система органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

Представляются справедливыми утверждения конституционалистов, связывающих принцип разделения властей с принципом демократизма. Разделение властей призвано обеспечить взаимное сдерживание властных полномочий в целях реального осуществления народовластия и предотвращения узурпации власти каким-либо одним государственным органом или лицом. Взаимосвязь конституционных принципов верховенства прав и свобод человека и гражданина и разделения властей также представляется очевидной.

Конституционный принцип народовластия органически связан с принципом суверенитета. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Из данного конституционного установления следует вывод о единстве государственной власти, которая является производной от власти народа.

Принцип разделения властей находится в тесной взаимосвязи с таким важнейшим конституционным началом, как федерализм. Дефекты в строительстве взаимоотношений федерального центра и регионов неизбежно влияют на механизм реализации государственной власти. По верному утверждению И.Н. Барцица, в настоящее время конституционная схема

разграничения предметов ведения и полномочий оказалась нечувствительной к специфике законодательной и исполнительной власти, не учитывает принцип разделения властей⁵.

Осуществление принципа федерализма предполагает дифференциацию публичной власти «по вертикали». При этом имеется в виду распределение властных полномочий между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. В то же время конституционно-правовые нормы, закрепляющие принцип разделения властей, предусматривают разделение государственной власти «по горизонтали». Возможность реализации принципа разделения властей не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации вытекает из базовых положений ст. 10 Конституции России. Тезис о распространении действия данной юридической нормы на уровень российских регионов нашел отражение в решениях высшего органа конституционного контроля. В частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края было подчеркнуто, что разделение властей закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах⁶. Позднее Конституционный Суд России неоднократно обращался к проблеме разделения властей в субъектах Федерации. Вопросам самостоятельности и взаимодействия региональных властей в учредительной сфере, в области законотворчества, в сфере реализации контрольных полномочий посвящены Постановления от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области, от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области,

⁵ Барциц И.Н. Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 5.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

Определение от 18 января 2001 г. № 2-О по запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия⁷ и другие решения.

Конституционный принцип разделения властей служит основой организации региональной системы государственной власти, которая строится, исходя из общих положений Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и конкретных предписаний конституций и уставов отдельных субъектов Российской Федерации. Заметна роль Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в построении системы органов власти субъектов. Отразив в названии этого нормативного правового акта стремление определить общие принципы организации государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель закрепил в нем достаточно детализированные принципы деятельности таких органов⁸. Данное замечание С.С. Собянина представляется справедливым. Таким образом, федеральный законодатель значительно сузил конституционно предусмотренную самостоятельность субъектов в вопросах установления системы государственных органов и, как следствие, в определенной мере ограничил свободу формирования отдельных ветвей власти регионального уровня.

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации определена в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ее образуют законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта; высший исполнительный орган; иные региональные органы государственной власти, создаваемые в соответствии с конституцией

⁷ СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700; 1997. № 51. Ст. 5877; 2001. № 6. Ст. 606.

⁸ Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 5.

(уставом) субъекта Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта.

Содержание данной статьи Федерального закона демонстрирует один из многочисленных подходов законодателя к трактовке понятия «система органов государственной власти» (в данном случае - в «горизонтальном» отношении, с позиций принципа разделения властей в субъектах Федерации)⁹. В то же время конституционный принцип разделения властей представлен здесь в усеченном виде. В данной статье Закона прямо не указана одна из трех ветвей государственной власти - судебная власть. Между тем конструкция статьи предусматривает открытый перечень органов регионального уровня и в связи с этим допускает вероятность создания судебных органов в субъектах Российской Федерации.

1.2. Развитие региональной системы разделения властей в России

Реализация принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации имеет относительно недолгую, но содержательную историю. На ее протяжении соотношение разделения (самостоятельности, обособления) властей и единства, предполагающего взаимодействие органов власти, неоднократно менялось с перевесом то в одну, то в другую сторону. На каждом этапе развития механизм разделения и взаимодействия властей имел свои особенности, присущие этому периоду характерные черты и основные тенденции. Анализ неоднородной конституционной практики российских субъектов, противоречивого, стремительно изменяющегося федерального законодательства позволяет выделить этапы развития этого принципа с достаточной степенью условности.

Восприятие разделения властей в качестве идейной основы и

⁹ См. подр.: Ишеков К.А. Единство органов государственной власти как основа реформирования российской государственности // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 175 - 176.

конституционного принципа получило развитие в постсоветский период. Этот процесс проходил параллельно с обновлением федеративной государственности России, внедрением иных конституционных принципов в ткань правового регулирования и был достаточно сложен и противоречив. Впервые в России принцип разделения властей получил нормативно-правовую фиксацию в Декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»¹⁰. Однако данный нормативный правовой акт имел декларативную заданность, касался преимущественно вопросов суверенитета, народовластия, государственной целостности и не решал вопроса о конкретных формах организации и взаимодействия ветвей власти на региональном уровне.

Диалектика принципа разделения властей на начальном этапе его реализации отражена в редакциях многократно измененной, но действующей на тот момент Конституции РСФСР 1978 г.¹¹, в законах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Российской Федерации, в конституциях республик и подзаконных актах.

На становлении разделения властей в регионах существенно сказалось введение должности Президента РСФСР¹², а также приобретение Президентом РСФСР дискреционных полномочий по формированию региональных органов исполнительной власти. Указом Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» утверждалась система иерархического построения органов исполнительной власти¹³. Согласно данному подзаконному акту Президента исполнительно-распорядительные функции в регионах осуществлялись главами администраций, которые назначались Президентом РСФСР по согласованию с соответствующим Советом

¹⁰ Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

¹¹ Конституция (Основной Закон) РСФСР от 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10 декабря 1992 г.) // ВВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407; Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55.

¹² Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

¹³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

народных депутатов. С назначением главы администрации прекращались полномочия соответствующих исполкомов, и к нему переходили в подчинение краевые, областные органы исполнительной власти.

В октябре 1991 г. был принят Закон РСФСР «О выборах главы администрации», который так и не был повсеместно реализован на практике¹⁴. Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации» также предусматривался выборный характер наделения полномочиями руководителей администраций¹⁵.

В соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1993 г. № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной администрации, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» правом участия в процедуре назначения на должность глав исполнительной власти, как и ныне, обладали представительные органы регионов¹⁶. Отличие существовавшего порядка от ныне действующего было в том, что ранее окончательное решение по назначению главы исполнительной власти в регионе принадлежало Президенту Российской Федерации юридически. Кандидатуру руководителя исполнительной власти, как и теперь, предлагал парламент субъекта. В случае недостижения согласия могли быть проведены выборы главы администрации. Президент России имел право в определенных случаях самостоятельно назначить главу администрации.

В правовой регламентации системы органов власти республик в составе РСФСР центр был достаточно осторожен. Доминирующая часть законодательных норм и подзаконных актов Верховного Совета и Президента РСФСР не распространялась на республиканские органы власти

¹⁴ Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 «О выборах главы администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 45. Ст. 1491.

¹⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

¹⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 561.

или распространялась частично. Причиной тому являлось признание особого статуса республик и, очевидно, нежелание обострять отношения с республиканскими лидерами¹⁷.

В рассматриваемый период достаточно слабо был развит и другой элемент механизма сдержек и противовесов - ответственность региональных органов государственной власти. Основания привлечения к ответственности органов власти были немногочисленны, неустойчивы и неодинаковы в республиках и иных регионах России.

Прототип системы сдержек и противовесов на региональном уровне проявлялся также в процедурах отстранения глав администраций от должности. Закон предусматривал два основных варианта применения ответственности по отношению к главе администрации по юридическим основаниям (в случае нарушения Конституции РСФСР и иного законодательства). В соответствии со ст. 42 Закона РФ «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации» главе администрации могло быть вынесено недоверие представительным органом края или области. Данное решение доводилось до сведения Президента Российской Федерации и являлось для него основанием отстранить главу администрации от исполнения обязанностей. Президент России мог также по своей инициативе принять решение об отрешении руководителя исполнительной власти края, области от должности (ст. 68 данного Закона). Важно отметить, что в последнем случае требовалось заключение Конституционного Суда Российской Федерации. Участие высшего органа конституционной юрисдикции в процедуре применения мер конституционной ответственности было, несомненно, позитивным шагом. Однако во всех случаях механизм ответственности осуществлялся при решающем участии федеральных органов государственной власти, что не позволяло говорить о реализации системы сдержек и противовесов в пределах региона «в чистом виде».

¹⁷ Малый А.Ф. Указ. соч. С. 138.

В связи с принятием в апреле 1993 г. Федерального закона «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной администрации, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» решающее слово по всем основаниям отстранения от должности руководителя региональной администрации приобрел Президент Российской Федерации. Согласно ст. ст. 4, 6 этого Закона Президент Российской Федерации мог освободить от должности главу администрации за нарушение Конституции РФ и законов Российской Федерации, актов, принимаемых Президентом РФ, Правительством РФ и иными федеральными органами государственной власти и управления, законодательных и иных нормативных актов, принимаемых органами государственной власти и управления субъектов Федерации, актов, принимаемых органами местного самоуправления. Даже в случае выражения недоверия Совет должен был информировать об этом Президента Российской Федерации, который принимал итоговое решение по отстранению главы администрации от занимаемой должности.

Основания привлечения к ответственности региональных представительных органов в тот период были немногочисленны. В соответствии со ст. 67 Закона Российской Федерации «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации» полномочия представительного органа края или области могли быть прекращены досрочно в случае неоднократного нарушения им Конституции РСФСР, законов Российской Федерации. Решающую роль в этой процедуре играл Верховный Совет Российской Федерации, который выносил решение на основании заключения Конституционного Суда РСФСР. Региональный механизм сдержек и противовесов в данном процессе не применялся¹⁸.

Таким образом, в модели регионального разделения властей начала -

¹⁸ Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО "Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации", 2010. 244 с.

середины 1990-х гг. наблюдались следующие характерные тенденции: существенное федеральное воздействие на систему организации и деятельности органов государственной власти в субъектах, не имевших статуса национально-государственного образования; значительная самостоятельность республик в вопросах учреждения органов власти и реализации разделения властей; перевес полномочий в системе сдержек и противовесов в пользу представительной власти субъектов; частичное возложение на государственные органы функций, не свойственных той ветви власти, к которой они относились; слабое развитие и неоднородное применение института конституционного контроля и конституционно-правовой ответственности региональных органов государственной власти.

Конституция Российской Федерации 1993 г. затронула взаимоотношения региональных органов государственной власти фрагментарно и прямо не провозгласила разделение властей в качестве принципа их организации и деятельности. Потребовались разъяснения норм федеральной Конституции Конституционным Судом России, который в ряде своих решений подчеркнул, что разделение властей закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах. Принятый 22 сентября 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на федеральном уровне создал необходимую законодательную базу для организации системы региональных органов государственной власти¹⁹.

Важно отметить, что главные компоненты разделения властей - самостоятельность органов власти и их взаимодействие на рубеже XX - XXI вв. реализовывались в основном в пределах самих субъектов при минимальном участии федерального центра. Центральные органы власти

¹⁹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

оказывали преимущественно нормативно-правовое, регулятивное воздействие на организацию региональной власти, в частности, путем принятия и изменения указанного выше Федерального закона, иных федеральных законов (например, Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и др.) и подзаконных актов.

Автономия региональной законодательной (представительной) власти в данный период обеспечивалась формированием депутатского корпуса населением субъектов по избирательной системе, установленной самими субъектами Федерации. Согласно федеральному законодательству субъектам Российской Федерации при установлении избирательной системы был предоставлен максимально широкий выбор: от мажоритарной до пропорциональной. Начиная с 2002 г. ситуация изменилась. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ «О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не менее пятидесяти процентов депутатов регионального парламента должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты²⁰.

Следует отметить, что позиции законодательной власти в системе сдержек и противовесов были достаточно сильны и относительно свободны от федерального влияния. Региональные парламенты имели определенные преференции в сфере реализации учредительных и кадровых полномочий. В соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции, действующей до отмены выборов высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации, назначение даты его выборов производилось на основании постановления

²⁰ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3024.

регионального парламента. При этом взаимное право назначения даты выборов в законодательные органы у руководителя органов исполнительной власти отсутствовало.

Несмотря на изложенное, утверждать, что законодательная власть в системе разделения властей субъектов доминировала, было бы неверно. Учредительные полномочия законодательных органов уравнивались мерами конституционно-правовой ответственности, реализуемой в их отношении органами исполнительной и судебной власти соответствующего субъекта. Согласно начальной редакции ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия регионального парламента могли быть прекращены досрочно в результате роспуска указанного органа высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации в случае принятия парламентом конституции (устава) и закона субъекта, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Самостоятельность региональных органов исполнительной власти слагалась из следующих элементов. Прежде всего, независимость региональной исполнительной власти обеспечивалась тем, что высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации избиралось на должность населением соответствующего субъекта. Данная норма была установлена в ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и действовала с момента принятия данного Закона до конца 2004 г., когда выборы лидера региональной исполнительной власти были заменены на наделение его полномочиями парламентом субъекта по представлению Президента Российской Федерации.

Как установил Конституционный Суд России в известном решении по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края, из смысла норм Конституции Российской Федерации вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Предусмотренный Уставом Алтайского края порядок формирования исполнительной власти, когда главу администрации избирает Законодательное Собрание, был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. По мнению большинства судей Конституционного Суда, участвующих в рассмотрении данного дела, избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах.

Механизм сдержек и противовесов того периода функционировал преимущественно в пределах системы власти регионального уровня. Действенным инструментом данного механизма стал институт конституционно-правовой ответственности. На федеральном уровне порядок привлечения государственных органов и должностных лиц субъектов к конституционно-правовой ответственности был зафиксирован в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Глава 2. ВЕТВИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

В соответствии с Уставом Самарской области, система органов государственной власти Самарской области устанавливается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством Самарской области исходя из единства системы государственной власти Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Самарской областью.

Образование, формирование, деятельность органов государственной власти в Самарской области, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральным законодательством и законодательством Самарской области.

Законодательную власть Самарской области осуществляет Самарская Губернская Дума.

Исполнительную власть Самарской области осуществляет Губернатор Самарской области, Правительство Самарской области, министерства Самарской области и иные органы исполнительной власти Самарской области.

Судебную власть в Самарской области осуществляют федеральные суды и мировые судьи Самарской области.

2.1. Законодательная власть Самарской области

Как известно, представительная демократия является одной из форм народовластия. Термин «представительство» - емкий, многозначный. В общем понимании «представительство» означает деятельность лица по

чьему-нибудь поручению, выражающую чьи-либо интересы, взгляды²¹. Следует отметить, что в современной конституционно-правовой науке, с позиций которой проводится исследование, отсутствует однозначная трактовка этого понятия. В советском государственном праве под народным представительством понималась определенная система политических отношений по выбору народом своих представителей - депутатов, наделенных правом на осуществление принадлежащей народу государственной власти²². Как верно отмечено в современной литературе, термин «представительный» характеризует лишь то, что этот региональный парламент избран народом, состоит из его представителей и является проводником интересов субъекта Федерации²³.

В 2002 году был преобразован порядок приобретения полномочий депутатов региональных парламентов²⁴. Согласно новому порядку как минимум половина состава депутатского корпуса парламента субъекта либо половина состава одной из его палат должна формироваться на основе пропорциональной избирательной системы.

Федеральный законодатель понизил минимальный уровень обязательного представительства в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации депутатов, избранных из списков политических партий, и установил теоретическую возможность закрепления в законодательстве субъекта Российской Федерации 75% депутатского корпуса из числа кандидатов-самовыдвиженцев. Этот шаг представляется логичным, поскольку необоснованным является законодательно закрепленное привилегированное положение одних субъектов в ущерб другим (в данном случае политических

²¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 581.

²² Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / Под ред. И.Е. Фарбера. С. 87 - 88.

²³ Малый А.Ф. Указ. соч. С. 88.

²⁴ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ "О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3024; Федеральный закон от 22 мая 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

партий в ущерб кандидатам-самовыдвиженцам), где определяющей должна быть воля избирателей субъекта Российской Федерации. Если политические партии не отвечают нуждам и интересам региональных избирателей либо в том или ином регионе сформировался сильный кадровый состав из числа кандидатов-самовыдвиженцев (при поддержке данных избирателей), нет веских оснований существенно ограничивать одномандатное представительство.

Кроме того, с 1 января 2006 г. введено в действие дополнение п. 16 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающее возможность субъектов Федерации устанавливать избирательный барьер - минимальный процент голосов избирателей, необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов.

Не менее важна финансовая обособленность регионального органа государственной власти. Поэтому в соответствии с законом Самарской области, расходы на обеспечение деятельности Думы предусматриваются в бюджете Самарской области отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации²⁵.

Самостоятельность регионального парламента тесно связана с независимостью составляющих его отдельных депутатов. Самостоятельность в решении вопросов организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения как принцип конституционно-правового статуса депутатов и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации вытекает из принципа разделения властей и является его органическим продолжением²⁶.

Депутатская неприкосновенность – один из самых дискуссионных вопросов в юридической науке. По общему правилу, депутат не может быть

²⁵ Закон Самарской области от 10.05.2007 № 32-ГД (ред. от 28.09.2016) "О Самарской Губернской Думе" // Волжская коммуна. 2007. 15 мая.

²⁶ Нудненко Л.А. Конституционный статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. С. 67.

привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом²⁷.

В настоящее время непосредственно в Федеральном законе № 184-ФЗ 1999 г. порядок привлечения к ответственности депутата парламента субъекта не прописан.

Закон содержит отсылочную норму: депутат может быть привлечен к уголовной и административной ответственности в особом порядке, установленном федеральными законами. Согласно п. 9 ч. 1 ст. 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г., решение о возбуждении уголовного дела, либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления в отношении депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается - руководителем следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту Российской Федерации²⁸.

Согласно ч. 2 ст. 1.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих

²⁷ Ст. 13 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

²⁸ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6235.

определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

В тоже время специальный федеральный закон, касающийся особого порядка привлечения к административной ответственности указанных лиц, отсутствует. Поэтому представляется целесообразным внесение изменений и дополнение в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части установления порядка привлечения к ответственности специальных субъектов, в том числе депутатов законодательных органов субъектов.

Обобщая изложенное, следует подчеркнуть, что неприкосновенность депутата должна соответствовать предназначению принципов независимости и разделения властей. Она не должна служить прикрытием его недобросовестной деятельности. Право депутата на неприкосновенность может распространяться только до тех пределов, пока не нарушаются права других лиц и государственные интересы²⁹.

Наиболее ярко самостоятельность парламента и его депутатов кристаллизуется в его основной, законотворческой, деятельности, в которой органы законодательной (представительной) власти обладают несомненным приоритетом. Вместе с тем главенствующая роль парламента в законодательной деятельности не исключает возможность участия в ней иных органов государственной власти в пределах их полномочий. Таким образом, правотворческий процесс интегрирует в себе обе стороны принципа разделения властей - самостоятельность органов власти и их конкурентное взаимодействие.

Независимость органов легислатуры субъектов Российской Федерации должна обеспечиваться стабильностью правовой базы, регулирующей законодательную деятельность парламента. Принципиальные моменты

²⁹ Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Справочно-информационная система «КонсультантПлюс» (доступ 16.10.2016).

региональной законодательной деятельности освещены в ст. ст. 6 - 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁰. Детализация аспектов регионального законодательства осуществлена в нормативных правовых актах самих субъектов Федерации.

В некоторых регионах приняты законы, закрепляющие систему нормативно-правовых актов субъекта Федерации, определяющих их иерархию, процедуру принятия и т.д. Отметим, что на федеральном уровне подобный закон отсутствует, ни один из составов Государственной Думы РФ так и не решился его принять. Более того, на федеральном уровне отсутствует легальное определение нормативного правового акта. В этом плане федеральному законодателю есть чему поучиться у депутатов регионального уровня.

Принятый еще в 2000 году Закон Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области» дает определение нормативного правового акта Самарской области. Под таковым понимается документ, принятый (изданный) органом государственной власти Самарской области, его должностным лицом в пределах своей компетенции либо принятый на референдуме Самарской области, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы, рассчитанный на неопределенный круг лиц и многократное исполнение и обладающий обязательной юридической силой на территории Самарской области³¹.

Упомянутый закон определяет соотношение нормативных правовых актов области, определяет органы государственной власти, принимаемые органами государственной власти, их должностными лицами, реквизиты нормативных правовых актов и другое.

³⁰ См. подр.: Ишеков К.А., Капитанец Ю.В., Черкасов К.В. Указ. соч. С. 28 - 35.

³¹ Закон Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД (ред. от 15.02.2016) "О нормативных правовых актах Самарской области" // Волжская коммуна. 2000. 14 июля.

Как правило, регламент парламента региона утверждается подзаконным нормативным правовым актом - постановлением органов законодательной власти³². Причиной укоренения данного способа регулирования стало принятие новой редакции п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³³.

У законодательного процесса, как и любого повторяемого явления, есть свои понятия, характеристики, принципы, стадии, субъекты или участники, а также то, что сопутствует этому процессу - контроль за законностью его осуществления, оценка эффективности или результатов этой деятельности³⁴.

Оценивая способ нормирования регионального законодательного процесса, отметим, что наиболее оптимальный вариант его оформления - это принятие закона, регламентирующего деятельность всех региональных органов, участвующих в законотворчестве. Как указал Конституционный Суд России в Постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закон принимается посредством более усложненной процедуры (обязательные стадии законодательного процесса); закон подлежит подписанию президентом республики либо главой исполнительной власти и должен быть результатом согласия законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации³⁵.

Моментом начала регионального законодательного процесса и первой его стадией является этап реализации права законодательной инициативы, т.е. внесение уполномоченным субъектом в региональный законодательный

³² Постановление Самарской Губернской Думы от 25.11.2003 № 840 (ред. от 28.06.2016) "О Регламенте Самарской Губернской Думы" // СПС «КонсультантПлюс» (доступ 15.10.2016).

³³ СЗ РФ. 2003. № 27. Ст. 2709.

³⁴ Иналкаева К.С. Законодательный процесс регионального парламента // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 35 - 40.

³⁵ СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

орган проекта закона и принятия законопроекта к рассмотрению.

Характерно, что взаимодействие органов, относящихся к отдельным ветвям государственной власти, с момента представления проекта закона в региональный парламент приобретает особое значение. Именно с этого момента начинается реализация законодательной власти, предполагающей подчинение воле парламента действий всех остальных участников законодательного процесса и, следовательно, осуществление принципа разделения властей. Доминирующее положение парламента сохраняется на последующих этапах законодательного процесса.

Следует отметить, что круг субъектов права законодательной инициативы ограничен. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в обязательном порядке наделяет правом законодательной инициативы депутатов регионального парламента, руководителя высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления (п. 1 ст. 6). Данный пункт содержит также рекомендательную норму: конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания - представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Например, согласно ст. 77 Устава Самарской области³⁶, право законодательной инициативы в Самарской Губернской Думе принадлежит депутатам Самарской Губернской Думы, комитетам и комиссиям Самарской Губернской Думы, депутатским группам и фракциям, Совету Самарской

³⁶ Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 11.01.2016) (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) // Волжская коммуна. 2006. 20 декабря.

Губернской Думы, Губернатору Самарской области, Правительству Самарской области, членам Совета Федерации Федерального Собрания - представителям от Самарской области, главам муниципальных образований в Самарской области, представительным органам муниципальных образований в Самарской области, региональным общественным объединениям, зарегистрированным в установленном законом порядке на территории Самарской области, общественному молодежному парламенту при Самарской Губернской Думе.

Право законодательной инициативы в Самарской Губернской Думе принадлежит также Самарскому областному суду, Арбитражному суду Самарской области, прокурору Самарской области, Избирательной комиссии Самарской области, Счетной палате Самарской области, Уполномоченному по правам человека в Самарской области, общественной палате Самарской области.

Как видим перечень субъектов права законодательной инициативы в Самарской области весьма солидный. Однако для сравнения можно привести пример Республики Мордовия, где помимо традиционных субъектов законодательной инициативы, такое право предоставлено профессиональным союзам, прокурорам субъектов и право законодательной инициативы в Государственном Собрании Республики Мордовия принадлежит Главе Республики Мордовия, депутатам Государственного Собрания Республики Мордовия, Совету Государственного Собрания Республики Мордовия, комитетам и комиссиям Государственного Собрания Республики Мордовия, Правительству Республики Мордовия, представительным органам местного самоуправления, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителям от Государственного Собрания Республики Мордовия и высшего исполнительного органа государственной власти Республики Мордовия, прокурору Республики Мордовия, Съезду мордовского народа, Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия, Совету муниципальных образований Республики Мордовия.

Право законодательной инициативы принадлежит также республиканскому объединению профессиональных союзов, Верховному Суду Республики Мордовия и Арбитражному суду Республики Мордовия по вопросам их ведения³⁷.

Законодательство субъектов Российской Федерации о законодательном процессе специфично и разнообразно. В нормативных правовых актах некоторых российских регионов между реализацией права законодательной инициативы и рассмотрением проекта в парламенте предусмотрены промежуточные стадии. Так, согласно п. 1 ст. 17 Закона Омской области «О нормативных правовых актах Омской области» второй стадией законодательного процесса является выдача губернатором Омской области заключения на проекты областных законов о введении или об отмене налогов и сборов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Омской области, другие проекты областных законов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета. Данная законодательная процедура вытекает из положений п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако заключение руководителя исполнительной власти субъекта обязательно дается не по всем, а только по «финансовым» законопроектам. Кроме того, данная норма является альтернативной. В случае если законопроект внесен по инициативе самого руководителя региональных исполнительных органов, его заключение не требуется. Согласно ч. 3 ст. 14 Закона Самарской области «О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области, по решению ответственного комитета проект может быть направлен на заключение Губернатору Самарской области, федеральным органам государственной власти, государственным органам Самарской области, общественным

³⁷ Конституция Республики Мордовия (принята 21 сентября 1995 г.) (с изменениями и дополнениями)// http://co.nststitutio№.gara№et.ru/regio№/co№s_mordov/ (доступ 15.10.2016)

объединениям, правоприменителям. В случаях, предусмотренных федеральным и областным законодательством, проект направляется ответственным комитетом в органы местного самоуправления для представления предложений и замечаний. Ответственным комитетом устанавливается срок представления данных заключений, предложений и замечаний, который не может превышать одного месяца со дня получения проекта заинтересованными лицами и должностными лицами.

Кроме того, проект может быть направлен на общественную экспертизу в общественную палату Самарской области, а также для обсуждения в Совет некоммерческих организаций при Самарской Губернской Думе. Проект направляется на общественную экспертизу в общественную палату Самарской области совета общественной палаты, комиссии общественной палаты, Губернатора Самарской области, Самарской Губернской Думы, руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления³⁸.

С учетом изложенного выделение данной стадии законодательного процесса в качестве обязательной представляется нецелесообразным.

Верховенство законодательных органов власти в сфере законотворчества наиболее ярко выражается в основной стадии законодательного процесса - рассмотрении проекта закона на заседании парламента и принятии закона. На данном этапе происходит превращение проекта нормативного правового акта в официальный, выражающий государственную волю, закон. На стадии принятия закона органам законодательной (представительной) власти принадлежит исключительная роль. Ни один государственный орган не имеет права вмешиваться в процесс голосования депутатов, подсчета голосов, вынесения постановления о принятии данного закона. Независимость органов законодательной (представительной) власти на этом

³⁸ Закон Самарской области от 12.10.2000 № 38-ГД (ред. от 06.07.2015) "О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области" // Волжская коммуна. 2000. 18 октября; Закон Самарской области от 11.02.2008 № 8-ГД (ред. от 14.06.2016) "Об общественной палате Самарской области" // Волжская коммуна. 2008. 14 февраля.

важнейшем этапе законотворчества должна обеспечиваться посредством соблюдения всех установлений закона, регулирующего правотворческий процесс, регламента законодательного органа, которые должны быть достаточно полными и развернутыми и не должны иметь дефектов.

Статья 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет важное предписание: проект закона субъекта Федерации рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта не менее чем в двух чтениях.

Анализ региональной практики показывает, что в отдельных субъектах, несмотря на четкое предписание ст. 7 указанного Федерального закона, закреплена возможность принятия закона в одном чтении. Так, согласно Статье 23.1. Закона Самарской области «О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области», в случае принятия проекта в первом чтении и при наличии предложения ответственного комитета о принятии закона Самарской области, исключая определенный настоящим Законом порядок подготовки проекта ко второму чтению, Дума на этом же заседании может рассмотреть данный проект во втором чтении³⁹.

Одобрение практики сокращения чтений можно встретить и в юридической литературе⁴⁰. Думается, что совмещение парламентских чтений возможно только в исключительных случаях, когда, например, вносятся незначительные изменения в действующий закон. В целом принятие закона в одном чтении нежелательно по следующим причинам. Во-первых, при обсуждении законопроекта только в одном чтении могут остаться невыявленными многие несоответствия отдельных его положений действующему законодательству. Во-вторых, упрощенный порядок

³⁹ Закон Самарской области от 12.10.2000 № 38-ГД (ред. от 06.07.2015) "О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области" (принят Самарской Губернской Думой 26.09.2000) // Волжская коммуна. 2000. 18 октября.

⁴⁰ Кочетков А.В. Региональный законодательный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 1999. С. 28.

рассмотрения законопроекта сокращает возможность взаимодействия различных ветвей власти в процессе работы над поправками, т.е. механизм сдержек и противовесов в сфере законотворчества не реализуется в полной мере. В-третьих, законы, принятые в спешке, могут быть выполнены на невысоком уровне при нарушении основных технико-юридических правил.

Правотворческая функция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов осуществляется также путем принятия подзаконного нормативного правового акта - постановления парламента. Посредством принятия постановления реализуется ряд внутриорганизационных, учредительных и кадровых полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации. Большая часть этих полномочий имеет прямое отношение к системе разделения властей. В соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» постановлением регионального парламента принимается регламент и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности; оформляется решение о наделении гражданина по представлению Президента России полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации; назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта Российской Федерации, оформляется согласие на их назначение на должность; назначается дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта; оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта, а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых законодательный орган принимал участие; назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации; оформляются иные решения (например,

назначение на должность мировых судей субъекта Федерации).

Отдельные процедуры, связанные с порядком принятия постановления парламента, регулируются в конституциях (уставах) субъектов Федерации, региональных законах о нормативных правовых актах или правотворчестве субъектов. Однако детализация процесса принятия постановления содержится в регламентах самих законодательных органов или отдельных палат регионального парламента. Факт определения данных правотворческих процедур в регламенте самого парламента подчеркивает его самостоятельность в системе разделения властей.

Статус органов законодательной (представительной) власти в системе разделения властей не исчерпывается обеспечением самостоятельности и конкурентного взаимодействия этих органов с другими в области правотворчества. Неотъемлемым свойством принципа разделения властей является взаимодействие регионального парламента с иными государственными органами в сфере реализации его контрольных полномочий. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации осуществляется по следующим основным направлениям (п. ст. 5 ФЗ-184): контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением регионального бюджета, исполнением бюджетов региональных территориальных государственных внебюджетных фондов, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Федерации. Кроме того, парламент субъекта вправе осуществлять контроль за реализацией программ социально-экономического развития (подп. «в» п. 2 ст. 21 указанного Федерального закона).

Содержание направлений контроля, формы и методы его осуществления уточняются в конституционном и уставном законодательстве субъектов, регламентах региональных парламентов. Примечательно, что в конституциях и уставах ряда российских регионов органы законодательной власти конституируются как органы, осуществляющие контрольные полномочия.

Так, согласно ст. 78 Устава Самарской области, Самарская Губернская Дума самостоятельно или через создаваемые ею органы осуществляет контроль за:

- 1) соблюдением и исполнением принятых ею законов и постановлений;
- 2) исполнением бюджета Самарской области, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Самарской области;
- 3) выполнением программ социально-экономического развития Самарской области и областных целевых программ;
- 4) соблюдением установленного порядка управления и распоряжения собственностью Самарской области.

Для организации и осуществления контроля за исполнением бюджета Самарской области и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Самарской области Самарская Губернская Дума образует Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется законом Самарской области.

Однако контрольная функция для законодательных (представительных) органов субъектов Федерации не является статусной⁴¹. Парламент не относится к числу специализированных контрольных органов государственной власти. Его основная функция - законотворчество.

В финансово-бюджетной сфере органы законодательной власти субъектов имеют достаточно широкие полномочия. В их компетенцию входят вопросы установления или отмены региональных налогов и сборов, рассмотрения и принятия бюджета субъекта на текущий финансовый год, а также осуществление контроля за исполнением этого бюджета. Статья 153 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставляет законодательным (представительным) органам право формировать и определять правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов⁴².

⁴¹ Макоев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. С. 7 - 9.

⁴² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2010. № 18. Ст. 2145.

Например, в Самарской области создана Счетная палата. В соответствии с областным законом, Счетная палата Самарской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля, образуемым Самарской Губернской Думой и подотчетным ей⁴³.

Счетная палата осуществляет следующие полномочия:

1) контроль за исполнением областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

2) экспертиза проекта закона Самарской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекта закона Самарской области о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда Самарской области на очередной финансовый год и плановый период, проектов законов Самарской области о внесении изменений в указанные законы Самарской области, в том числе обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов;

3) внешняя проверка годового отчета об исполнении областного бюджета, годового отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

4) организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств областного бюджета, средств бюджета территориального государственного внебюджетного фонда и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

5) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности Самарской области, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной

⁴³ Закон Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД (ред. от 11.04.2016) "О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области" // Волжская коммуна. 2011. 4 октября.

деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими Самарской области;

6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в собственности Самарской области;

7) финансово-экономическая экспертиза проектов законов Самарской области и нормативных правовых актов органов государственной власти Самарской области (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств Самарской области, а также государственных программ Самарской области;

8) анализ и мониторинг бюджетного процесса в Самарской области, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации, а также подготовка предложений, направленных на совершенствование бюджетного процесса в Самарской области;

9) контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области, а также проверка местных бюджетов в случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) подготовка информации о ходе исполнения областного бюджета, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических

мероприятий и представление такой информации в Думу и Губернатору Самарской области;

11) участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;

Кроме того, в ведении Счетной палаты Самарской области ряд иных полномочий, в том числе, контроль за соблюдением бюджетного законодательства в ходе исполнения бюджета, контроль за качеством отчетной документации в сфере бюджет и иные полномочия в сфере внешнего государственного финансового контроля, установленные федеральными законами, Уставом Самарской области и законами Самарской области.

Кроме того Счетная палата Самарской области осуществляет внешний государственный финансовый контроль. Он осуществляется:

1) в отношении органов государственной власти Самарской области и государственных органов Самарской области, органа территориального государственного внебюджетного фонда, органов местного самоуправления и муниципальных органов муниципальных образований в Самарской области, государственных учреждений и унитарных предприятий Самарской области, а также иных организаций, если они используют имущество, находящееся в собственности Самарской области;

2) в отношении иных организаций путем осуществления проверки соблюдения условий получения ими субсидий, кредитов, гарантий за счет средств областного бюджета в порядке контроля за деятельностью главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств областного бюджета, предоставившего указанные средства, в случаях, если возможность проверок указанных организаций установлена в договорах о предоставлении субсидий, кредитов, гарантий за счет средств областного бюджета.

Как указано в п. 9 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации», управление и (или) распоряжение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации или отдельными депутатами (группами депутатов) средствами регионального бюджета в какой бы то ни было форме в процессе исполнения бюджета субъекта не допускаются, за исключением средств на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) депутатов. При этом полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта по осуществлению контроля за исполнением регионального бюджета не ограничиваются.

Основные направления парламентского контроля реализуются в определенных формах. В механизме сдержек и противовесов регионального уровня наиболее значимы следующие формы прямого (непосредственного) контроля парламента: парламентский запрос, депутатский запрос, парламентское (депутатское) расследование, рассмотрение отчетов должностных лиц и органов исполнительной власти.

Институты парламентского и депутатского запросов близки по своему назначению и содержанию. Их основное различие заключается в том, что парламентский запрос направляется не от лица отдельных парламентариев, а от имени всей палаты либо всего органа легислатуры. Депутатский запрос - требование отдельного депутата предоставить информацию по тому или иному вопросу, входящему в компетенцию законодательного (представительного) органа. Ответ на запрос депутата направляется на имя органа законодательной власти в целом.

Институты парламентского и депутатского запросов способствуют качественной реализации основных полномочий парламента, повышению эффективности законотворческого процесса субъектов Российской

Федерации⁴⁴. Следует отметить, что практика их регламентации в законодательстве российских регионов неоднородна. Преимущественно региональный законодатель рассматривает ответ на данные запросы как обязанность органа, являющегося адресатом запроса. Это обстоятельство свидетельствует об императивном (властном) характере этого вида парламентской деятельности. Реализуя право направления запроса, парламент и отдельный депутат осуществляют проверку законности действий иных органов государственной власти, контролируют их деятельность. В этом смысле данные запросы являются инструментами механизма сдержек и противовесов.

Например, согласно ст. 12 Закона Самарской области «О статусе депутата Самарской Губернской Думы»⁴⁵, депутатским запросом признается по решению Думы обращение депутата Думы или группы депутатов Думы, оформленное в письменном виде, в государственные органы Самарской области, органы местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области, к должностным лицам Самарской области, должностным лицам местного самоуправления в Самарской области, руководителям и (или) должностным лицам организаций, расположенных на территории Самарской области, по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц и имеющим общественное значение. Решение Думы по данному вопросу оформляется постановлением Думы.

При этом на государственный орган Самарской области, орган местного самоуправления муниципального образования в Самарской области, должностное лицо, руководитель, которому направлен депутатский запрос, возложена корреспондирующая обязанность - дать ответ на него в устной (на заседании Думы) или письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, определенный в депутатском запросе, срок.

⁴⁴ Окулич И.П. Проблемы правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Челябинск, 2003. С. 129.

⁴⁵ Закон Самарской области от 07.02.2003 № 4-ГД (ред. от 11.04.2016) "О статусе депутата Самарской Губернской Думы" // Волжская коммуна. 2003. 12 февраля.

Депутат Думы (инициатор запроса) имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в депутатском запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов. О дне рассмотрения поставленных в депутатском запросе вопросов депутат Думы должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня до дня заседания соответствующего органа.

Ответ на депутатский запрос должен быть подписан тем лицом, которому направлен запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности. Ответ в письменной форме на депутатский запрос оглашается на заседании Думы.

Контрольные полномочия регионального парламента могут реализовываться в форме рассмотрения отчетов высших органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и их руководителей. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в императивном порядке предусматривает отчет высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) региона перед парламентом субъекта по следующим направлениям контрольной деятельности: в сфере исполнения регионального бюджета и в сфере выполнения программ социально-экономического развития субъекта.

Согласно подп. «а» п. 2 ст. 5 данного Федерального закона высшее должностное лицо обязано представлять отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации. До 1 января 2008 г. порядок рассмотрения отчета об исполнении регионального бюджета в общих чертах регулировался ст. ст. 271 - 273 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В настоящее время указанные нормы не действуют в связи с утратой юридической силы⁴⁶.

⁴⁶ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

Например, согласно ст. 71 Закон Самарской области от «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области»⁴⁷ годовой отчет об исполнении областного бюджета за истекший финансовый год направляется Правительством Самарской области в Счетную палату в срок до 15 апреля текущего финансового года для подготовки заключения на него.

После представления годового отчета об исполнении областного бюджета за истекший финансовый год в Счетную палату по нему проводятся публичные слушания.

Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении областного бюджета за истекший финансовый год осуществляется в течение 40 календарных дней, следующих за днем представления Правительством Самарской области годового отчета об исполнении областного бюджета на основании данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств.

Главные администраторы бюджетных средств представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату для внешней проверки в течение пяти рабочих дней начиная с последнего дня срока представления финансовым органом Самарской области годового отчета об исполнении консолидированного бюджета Самарской области в Федеральное казначейство, установленного правовым актом Федерального казначейства.

Годовой отчет об исполнении областного бюджета за истекший финансовый год вместе с иными материалами в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Губернатор Самарской области представляет в Самарскую Губернскую Думу в срок до 1 июня текущего года.

Как справедливо отмечено, Бюджетный кодекс не указывает на конкретные обстоятельства, которые могли бы послужить поводом для отклонения закона об исполнении бюджета. Самое главное - не ясно, какие же правовые последствия должны наступить для органов исполнительной

⁴⁷ Закон Самарской области от 28.12.2005 № 235-ГД (ред. от 28.12.2015) "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области" // Волжская коммуна. 2005. 29 декабря.

власти в случае применения такой санкции. Таким образом несколько понижаются роль и значение такого важного средства парламентского контроля за исполнительной властью, как заслушивание годового отчета об исполнении бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Получается, что законодательный орган лишь фиксирует юридически состоявшиеся факты и не в состоянии каким-либо образом повлиять на произведенные расходы бюджетных средств или же изменить их⁴⁸.

За непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением, устанавливается административно-правовая ответственность. Ранее ст. 292 Бюджетного кодекса Российской Федерации содержала норму, предусматривающую наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса и отсылающую в случае совершения указанных деяний к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г., который утратил юридическую силу. Данное обстоятельство находило справедливую критику⁴⁹.

Согласно подп. «в» п. 2 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» глава региональной исполнительной власти в обязательном порядке направляет в парламент отчет о выполнении программ социально-экономического развития субъекта. Подготовка данного отчета - обязанность высшего органа исполнительной власти региона.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

⁴⁸ Демидов М.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти перед парламентом за распоряжение финансовыми ресурсами // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17. С. 14 - 17.

⁴⁹ Востриков Г.Г. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства // Право и экономика. 2009. № 2. С. 56 - 69.

государственной власти субъектов Российской Федерации» также предписывает необходимость отчета об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации. Вместе с тем из положений Федерального закона не ясно, какой орган и в каком порядке представляет данный отчет. Общий порядок отчетности определяется в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В силу предписаний п. 7 ст. 149 Бюджетного кодекса Российской Федерации отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта представляет высший региональный исполнительный орган одновременно с проектом закона субъекта Федерации об исполнении данного бюджета и иной бюджетной отчетностью. Детализация предписаний федерального законодательства содержится в законах субъектов Федерации.

Достаточно подробно расписана процедура парламентского бюджетного контроля в Самарской области. Так, в соответствие со ст. 40.2 Закона Самарской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области», парламентский контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется Самарской Губернской Думой и включает в себя предварительный парламентский контроль, текущий парламентский контроль и последующий парламентский контроль.

Причем, в рамках предварительного парламентского контроля осуществляются:

- 1) рассмотрение проектов государственных программ Самарской области и предложений о внесении изменений в государственные программы Самарской области;

- 2) рассмотрение и принятие проекта закона Самарской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекта закона Самарской области о бюджете территориального

государственного внебюджетного фонда в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

Органы исполнительной власти Самарской области, являющиеся ответственными за разработку и реализацию государственных программ Самарской области, представляют в Самарскую Губернскую Думу для рассмотрения проекты государственных программ Самарской области и предложений о внесении изменений в действующие государственные программы Самарской области до их утверждения Правительством Самарской области.

В рамках предварительного парламентского контроля депутаты Самарской Губернской Думы могут принимать участие в публичных слушаниях по проекту закона Самарской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В рамках текущего парламентского контроля осуществляется рассмотрение отдельных вопросов исполнения областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда на заседаниях комитетов и комиссии Самарской Губернской Думы, «круглых столах», думских слушаниях и других мероприятиях, проводимых Самарской Губернской Думой.

В рамках последующего парламентского контроля осуществляются рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда в соответствии с бюджетным законодательством⁵⁰.

В последнее время стала повсеместно применяться такая форма контроля, как ежегодный отчет высшего должностного лица или высшего органа исполнительной власти по итогам их деятельности, в том числе по вопросам, поставленным парламентом. Данная форма контроля была взята на

⁵⁰ Закон Самарской области от 28.12.2005 № 235-ГД (ред. от 28.12.2015) "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области" // Волжская коммуна. 2005. 29 декабря.

вооружение субъектами Российской Федерации после внесения инициированных Президентом России поправок в федеральную Конституцию, установивших на высшем конституционном уровне отчет Правительства России в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом⁵¹. В марте 2010 г. подобная форма парламентского контроля получила легитимацию на федеральном уровне⁵². Согласно Федеральному закону от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ежегодный отчет высшего органа исполнительной власти о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти региона, в том числе по вопросам, поставленным региональным парламентом, стал обязательным для всех субъектов Федерации.

Анализ предлагаемой формулировки контрольных полномочий позволяет заключить, что круг вопросов, по которым обязано отчитываться высшее должностное лицо, может быть неограниченно расширен парламентом субъекта Федерации. Необходимость органа исполнительной власти отчитываться перед органом законодательной власти практически по любым вопросам исполнительно-распорядительной деятельности без уточнения на конституционном (уставном) уровне их содержания и объема ставит вопрос о соответствии этой нормы принципу разделения властей.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако при этом недопустимо неограниченное расширение полномочий областной

⁵¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

⁵² СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1549.

Думы, в том числе в определении форм контроля, поскольку оно приводило бы к утрате самостоятельности исполнительного органа власти, что несовместимо с принципом разделения властей. Элементы подконтрольности и подотчетности исполнительной власти представительной не должны противоречить принципу разделения властей и служить основанием для умаления в целом статуса исполнительной власти как самостоятельной ветви государственной власти⁵³. Обязанность главы администрации представлять законодательным органам власти отчет о своей деятельности и деятельности исполнительной власти по вопросам ее компетенции власти законодательной с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти, признается как противоречие принципу разделения властей⁵⁴.

Не менее важной стороной механизма сдержек и противовесов, без которой реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах была бы невозможной, является ответственность региональных органов законодательной (представительной) власти.

Статья 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает два варианта применения мер конституционной ответственности, где санкцией выступает досрочное прекращение полномочий законодательного органа субъекта Федерации. В первом случае роспуск парламента происходит по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта (п. 2 ст. 9 указанного Федерального

⁵³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

закона). Во втором - по решению Президента Российской Федерации (п. 4 ст. 9 данного Федерального закона).

Сравнительный анализ указанных процедур позволяет утверждать, что позиция федерального законодателя, установившего в п. 2 рассматриваемой статьи более простой по сравнению с указанным в п. 4 порядок привлечения парламента к ответственности, не вполне последовательна и логична. Если п. 4 ст. 9 названного Федерального закона предусматривает применение санкции в виде роспуска парламента только при установлении того факта, что неисполнение решения суда препятствует реализации полномочий органов публичной власти, нарушает права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы юридических лиц, то из содержания п. 2 данной статьи не следует, что неисполнение судебного решения может повлечь столь тяжелые последствия. Получается, что высшее должностное лицо субъекта может распустить региональный парламент при наличии любых противоречий законодательству, даже формальных и незначительных, которые не препятствуют работе органов власти и не нарушают права человека и интересы юридических лиц. Можно с уверенностью сказать, что прекращение полномочий парламента, будучи одной из самых значительных конституционно-правовых санкций, должно применяться только при наличии существенных оснований, сопоставимых с теми, которые перечислены в п. 4 ст. 9 Федерального закона. В п. 2 ст. 9 должно быть отражено, что факт неисполнения судебного решения устанавливается тем судом, который вынес соответствующее решение, но не высшим должностным лицом субъекта самостоятельно. В противном случае усиливается вероятность действий руководителя исполнительной власти субъекта в своих политических или лично-субъективных интересах и создается угроза нарушения принципа разделения властей.

Другое основание применения политической ответственности региональных парламента было введено в законодательство Федеральным законом от 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований»⁵⁵. На основании этого акта в ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был добавлен п. 2.1, согласно которому руководитель региональных исполнительных органов получил право принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта в случае, если вступившим в силу решением суда установлено, что парламент в течение трех месяцев подряд не проводил заседание.

Подводя итог, отметим, что о верховенстве законодательной власти над другими властями, можно говорить лишь с большой долей условности. Законодательная власть по определению играет координирующую роль в законотворческом процессе. В тоже время в законотворческом процессе задействовано большое количество субъектов.

Полномочия в иных областях парламентской деятельности, например затрагивающие порядок участия органов законодательной власти субъектов в формировании органов исполнительной и судебной ветвей власти, контрольные полномочия парламента уравниваются применением к данным органам законодательной (представительной) власти различных мер конституционно-правовой и политической ответственности. Рассмотренный механизм взаимодействия органов государственной власти в целом составляет систему сдержек и противовесов, которая не только существует в форме статей нормативных правовых актов, но и реально функционирует на региональном уровне.

⁵⁵ СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3074.

2.2. Исполнительная власть Самарской области

Согласно ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы исполнительной власти наряду с законодательными (представительными) органами и иными органами власти субъекта, учреждаемыми в соответствии с конституцией (уставом), входят в единую систему региональных органов государственной власти. Основным законом субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица данного субъекта.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда,

выраженной им в одном из своих постановлений⁵⁶, основы правового статуса, функции и полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) определяются в главе III «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Следовательно, федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы именно исполнительной власти.

Входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и как таковое ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации исполнения на территории этого субъекта Российской Федерации не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). По своему статусу это должностное лицо - в силу принципа единства системы государственной власти - находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов

⁵⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

государственной власти на основе взаимосвязанных положений статей 19 (части 1 и 2), 77 (часть 1), 78 (часть 4) и 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

В таком качестве высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) участвует не только в отношениях на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, реализуя полномочия в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в рамках исключительного ведения субъектов Российской Федерации, но и в отношениях, имеющих общедولة значение, - в той мере и постольку, в какой и постольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2004 года № 10-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»). Соответственно, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в отличие от прежнего правового регулирования, предусматривает в пункте 3 статьи 26.1, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются не только федеральными законами, но и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

В процедура наделения полномочий руководителя субъекта Российской Федерации, очередной раз, кардинально изменилась, вновь вернулись к прямым выборам населением субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ⁵⁷, 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.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Кандидаты на должность руководителя субъекта Российской Федерации выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти

⁵⁷ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации⁵⁸.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность руководителя субъекта Российской Федерации и отрешенный от этой должности Президентом Российской Федерации, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента Российской Федерации об отрешении его от должности и до дня назначения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на указанную должность ни в одном субъекте Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и досрочно прекративший полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

Гражданин РФ, наделенный полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и осуществлявший эти полномочия не менее одного года, с согласия Президента Российской Федерации может быть выдвинут кандидатом на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти

⁵⁸ Указ Президента РФ от 11.07.2013 № 620 (ред. от 12.09.2015) "Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации" // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3815.

субъекта Российской Федерации), если эти выборы назначены в связи с досрочным прекращением указанных полномочий на основании отставки по собственному желанию. Законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие выборы глав субъектов, как правило, закрепляют и принципы проведения выборов глав субъектов.

Например, Губернатор Самарской области избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Самарской области и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Выборы Губернатора представляют собой форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемую в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях наделения лица полномочиями Губернатора.

Выборы Губернатора являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий Губернатора.

Допускается совмещение дня голосования на выборах Губернатора с днем голосования на выборах Президента Российской Федерации, с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, с днем голосования на выборах в иные федеральные органы государственной власти Российской Федерации, с днем голосования на выборах в Палату Представителей Парламента Союзного государства, с днем голосования на референдуме Российской Федерации, с днем голосования на выборах депутатов Самарской Губернской Думы, с днем голосования на референдуме Самарской области.

Совмещение дня голосования на выборах Губернатора с днем голосования на выборах и референдумах иных уровней осуществляется с учетом требований соответствующих федеральных законов, законов Самарской области.

Законы субъектов Российской Федерации, как правило, не устанавливают ценза оседлости, то есть необходимость проживания на территории субъекта определенное время.

Например, согласно ст. 5 Закон Самарской области от 14.06.2012 № 55-ГД «О выборах Губернатора Самарской области»⁵⁹ гражданин Российской Федерации имеет право избирать Губернатора и быть избранным Губернатором независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В целом, можно констатировать, что критерии для кандидата в губернаторы Самарской области, что называется «взяты под копирку» из федерального закона № 184-ФЗ. Губернатором может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 30 лет.

Примечательно, что для глав субъектов Российской Федерации установлен запрет, аналогичный запрету для Президента РФ, замещать свою должность более двух сроков подряд.

Поскольку губернатор является олицетворением власти в регионе, закон лишает права избирать Губернатора, быть избранными Губернатором, осуществлять другие избирательные действия граждане Российской Федерации, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Федеральный закон № 184-ФЗ (п. 3.3. ст. 18), устанавливает, что не имеют права быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) граждане Российской Федерации:

⁵⁹ Закон Самарской области от 14.06.2012 № 55-ГД (ред. от 06.06.2016) "О выборах Губернатора Самарской области" // Волжская коммуна. 2012. 16 июня.

осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если на таких лиц не распространяется действие абзацев третьего и четвертого настоящего пункта;

подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и

подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность в течение срока полномочий должностного лица, для избрания которого назначено голосование.

Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие ограничений, предусмотренных абзацами вторым, третьим и четвертым настоящего пункта, прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

Если тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается особо тяжким преступлением или если особо тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается тяжким преступлением, ограничения, предусмотренные абзацами третьим и четвертым настоящего пункта, действуют до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости.

Вышеуказанные ограничения воспроизведены и в законах о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации⁶⁰.

Самостоятельность главы исполнительной власти субъекта Федерации обеспечивается его финансовой, организационной, функциональной независимостью. Финансирование деятельности президента, губернатора субъекта осуществляется за счет средств регионального бюджета. Высшее должностное лицо имеет право на представительские расходы в пределах средств, предусмотренных на эти цели в бюджете региона⁶¹.

⁶⁰ Ст. 5 Закона Самарской области от 14.06.2012 № 55-ГД (ред. от 06.06.2016) "О выборах Губернатора Самарской области" // Волжская коммуна. 2012. 16 июня.

⁶¹ Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации, 2010 // СПС «КонсультантПлюс» (доступ 15.10.2016).

Организационное, правовое, информационно-аналитическое, материально-техническое и иное обеспечение его деятельности осуществляется аппаратом высшего должностного лица или аппаратом высшего органа исполнительной власти субъекта. Организационная автономия обеспечивается тем, что положение об аппарате утверждает само высшее должностное лицо; первые лица аппарата назначаются на должность и освобождаются от должности также главой исполнительной власти региона.

Администрации глав субъектов РФ образуются для обеспечения их деятельности. Например, Например, согласно Постановления Губернатора Самарской области от 21.06.2012 № 90 «Об Администрации Губернатора Самарской области», Администрация Губернатора Самарской области является государственным органом Самарской области, сформированным в соответствии с Уставом Самарской области для реализации полномочий Губернатора Самарской области как высшего должностного лица Самарской области и обеспечения деятельности Губернатора Самарской области⁶².

В ведении Администрации Губернатора Самарской области находятся:

правовое, организационное, информационное, аналитическое, кадровое и иное обеспечение деятельности Губернатора, а также создание условий для реализации полномочий Губернатора и Правительства;

осуществление методического руководства правотворческой и правоприменительной деятельностью в органах исполнительной власти Самарской области;

обеспечение взаимодействия Губернатора с федеральными органами государственной власти (их территориальными подразделениями), Самарской Губернской Думой, органами исполнительной власти Самарской области, органами местного самоуправления, средствами массовой информации, организациями и гражданами;

⁶² Постановление Губернатора Самарской области от 21.06.2012 № 90 (ред. от 01.02.2016) "Об Администрации Губернатора Самарской области" (вместе с "Положением об Администрации Губернатора Самарской области") // Волжская коммуна. 2012. 22 июня.

совершенствование государственного управления в системе органов исполнительной власти Самарской области, включая проведение административной реформы в органах исполнительной власти Самарской области;

защита в пределах своей сферы деятельности охраняемой законом информации;

реализация проводимой Губернатором кадровой политики, управление государственной гражданской службой Самарской области;

организация деятельности структурных подразделений Администрации Губернатора;

оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Самарской области;

развитие международных связей Самарской области;

обеспечение выполнения поручений и распоряжений Губернатора, а также обеспечение Губернатора объективной и достоверной информацией о деятельности органов исполнительной власти Самарской области.

Необходимым инструментом обеспечения баланса системы разделения властей является законодательное ограничение срока пребывания на ключевой государственной должности⁶³. Как отметил Конституционный Суд России в одном из своих решений, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), наделенное публичными полномочиями в системе государственной власти, обладает специальным конституционно-правовым статусом, частью которого являются обусловленная выборностью сменяемость и ряд иных условий избрания на эту должность и ее замещения⁶⁴.

⁶³ Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации, 2010 // СПС «КонсультантПлюс» (доступ 15.10.2016).

⁶⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.

Как представляется, в контексте конституционного принципа разделения властей главным критерием определения сроков пребывания на посту в высшем органе исполнительной и законодательной власти является их сопоставимость и ограниченная длительность. В связи с тем что п. 5 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает только временной предел срока полномочий депутатов (не более пяти лет) и не закрепляет ограничений кратности этих сроков, аналогичный срок действия полномочий высшего должностного лица вполне сопоставим с этим сроком. С одной стороны, пятилетний срок позволяет высшему должностному лицу и депутатам реализовать задуманное, с другой - ограничивает от возможных злоупотреблений властью.

Равновесие ветвей государственной власти обеспечивается соотносимыми средствами и гарантиями самостоятельности должностных лиц. Между тем не все должностные лица, занимающие ключевые государственные посты в субъектах Федерации, наделены неприкосновенностью, связанной с особым порядком их привлечения к уголовной и административной ответственности. Такой неприкосновенностью обладают депутаты законодательных органов и судьи субъектов Российской Федерации. Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа) субъекта не располагает неприкосновенностью подобного рода. Отсутствие в федеральном законодательстве гарантий неприкосновенности высшего должностного лица субъекта при наличии аналогичных правовых иммунитетов у представителей иных ветвей государственной власти требует критического анализа и оценки⁶⁵.

К.А. Ишеков отмечает, что связи с особой ролью высшего должностного

⁶⁵ Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (доступ 15.10.2016).

лица региона в реализации важнейших государственных функций думается, что президенты республик, губернаторы иных субъектов вполне могут обладать не только неприкосновенностью личности, и так присущей им от рождения, но и иметь определенные иммунитеты от уголовной и административной юрисдикции, сопоставимые с аналогичными изъятиями, направленными на обеспечение независимости депутатов и судей судов субъектов Российской Федерации.

Целесообразно, чтобы порядок возбуждения уголовного дела в отношении высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) в общих чертах совпадал с подобным процессуальным действием в отношении депутата регионального парламента (решение должен принимать руководитель следственного органа следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по субъекту Российской Федерации). С позиций разделения властей предпочтительнее, чтобы в данной процедуре также принимали участие судьи верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа⁶⁶.

С одной стороны, это оправдано. С другой – глава субъекта имеет существенное влияние на судебную власть, в том числе, при назначении на должность. В руках исполнительной власти находятся материальные ресурсы региона, что является весьма весомым аргументом при взаимодействии с судебной властью.

На сегодняшний день факты привлечения главы субъекта РФ к уголовной ответственности отсутствуют⁶⁷.

Можно предположить, что введение особых процедур привлечения к

⁶⁶ Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации, 2010 // СПС «КонсультантПлюс» (доступ 15.10.2016).

⁶⁷ Отметим, что некоторые уже бывшие губернаторы находятся под следствием. См.: Экс-губернатору Сахалина Хорошавину продлили срок ареста до февраля // <https://rg.ru/2016/10/18/reg-cfo/eks-guberNeatoru-sahaliNea-horoshaviNeu-prodlili-srok-aresta-do-fevralia.html> (доступ 17.10.2016); Губернатор Кировской области Никита Белых задержан при получении взятки в €400 тыс. // <http://tass.ru/proisshestiya/3399476> (доступ 17.10.2016); Губернатору Коми предъявили обвинение с пожизненным сроком // <http://izvestia.ru/News/591778> (доступ 17.10.2016).

ответственности высшего должностного лица субъекта способствовало бы обеспечению независимого положения исполнительной власти в механизме разделения властей и позволило бы сопоставить по данному параметру статус главы исполнительной власти региона с правовым положением депутатов и судей субъектов Федерации, наделенных подобными иммунитетами⁶⁸.

Необходимо подчеркнуть, что организационная обособленность и независимость региональных органов исполнительной власти как важнейшие характеристики разделения властей детерминируются правом лица, возглавляющего высший исполнительный орган государственной власти субъекта, самостоятельно определять структуру органов исполнительной власти субъекта в соответствии с региональным конституционным (уставным) документом (ч. 4 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Вместе с тем согласно подп. «м» п. 2 ст. 5 Федерального закона 1999 г. система исполнительных органов государственной власти субъекта определяется региональным законом.

Самостоятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации характеризуется их финансовой обособленностью. Согласно п. 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти государственной власти субъектов Российской Федерации» финансирование органов исполнительной власти субъекта осуществляется за счет средств регионального бюджета, предусмотренных отдельной статьей.

Вызывает сомнение реализация контроля за расходованием средств, направленных на обеспечение функционирования исполнительной власти.

⁶⁸ См.: Ишеков К.А. Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 18. Аналогичные предложения высказываются в специальной литературе и в настоящее время. См.: Жуков А.П. Указ. соч. С. 11, 28.

Пункт 9 ст. 4 указанного Федерального закона 1999 г. предусматривает, что полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации не ограничиваются. Из смысла данной нормы следует, что органы законодательной власти вправе осуществлять контроль за управлением (распоряжением) средствами на обеспечение деятельности исполнительных органов власти. Вместе с тем возможность аналогичного контроля за управлением и распоряжением собственными средствами законодательных (представительных) органов государственной власти в законодательстве не предусматривается.

Самостоятельность региональных органов исполнительной власти обеспечивается в том числе нормативно-правовыми средствами. Наиболее важные вопросы формирования и деятельности исполнительных органов власти содержатся в конституциях и уставах регионов. Конкретизироваться они могут в законах субъектов⁶⁹.

Осуществление основной исполнительно-распорядительной деятельности не исключает участия органов исполнительной власти в реализации иных функций. В частности, принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации предполагает участие исполнительных органов власти в лице их руководителя в региональном законодательном процессе. Глава исполнительной власти субъекта наделяется рядом правомочий, выступающих инструментами механизма сдержек и противовесов.

В силу ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» руководитель исполнительной власти региона включен в круг субъектов - обладателей права законодательной инициативы. Анализ законодательства показывает,

⁶⁹ Закон Самарской области от 30.09.2011 № 80-ГД (ред. от 30.03.2015) "О Правительстве Самарской области" // Волжская коммуна. 2011. 1 октября.

что среди субъектов права законодательной инициативы руководитель органов исполнительной власти занимает особое положение. При определении очередности рассмотрения предпочтение отдается тем законопроектам, которые представлены первым лицом регионального органа исполнительной власти. Так, например, согласно ст. 4 Закона Самарской области «О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области»⁷⁰ законопроекты, внесенные в органы законодательной власти губернатором области, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.

На этапе рассмотрения законопроекта в парламенте происходит согласование позиций органов, относящихся к различным ветвям власти. В целях урегулирования разногласий, которые могут привести к эскалации конфликта между органами законодательной и исполнительной власти, в субъектах Российской Федерации создаются совместные комиссии, рабочие группы.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен максимальный временной отрезок, в течение которого закон субъекта Федерации должен быть подписан руководителем региональных исполнительных органов. Он сопоставим с временем рассмотрения федеральных законов Президентом РФ (ч. 2 ст. 107 Конституции РФ) и составляет четырнадцать дней.

Традиционным является право руководителя субъекта Российской Федерации отклонить принятый парламентом закон, что является проявлением принципа сдержек и противовесов властей на региональном уровне.

По итогам повторного рассмотрения отклоненного закона парламент

⁷⁰ Закон Самарской области от 12.10.2000 № 38-ГД (ред. от 06.07.2015) "О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области" // Волжская коммуна. 2000. 18 октября.

субъекта может принять одно из следующих решений: принять закон в редакции, предложенной высшим должностным лицом субъекта Федерации; согласиться с доводами руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта и снять закон с дальнейшего рассмотрения; принять закон с учетом предложений высшего должностного лица данного региона; создать специальную комиссию для преодоления возникших разногласий и предложить руководителю высшего органа исполнительной власти субъекта направить для работы в ней своих представителей; одобрить региональный закон в ранее принятой редакции.

Отклоненный руководителем высшего исполнительного органа власти региональный закон будет принят в прежней редакции, если за него проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта.

Как вариант – может быть создана согласительная комиссия, сформированная на паритетных началах из представителей Думы и Губернатора⁷¹.

Новеллы федерального законодательства 2004 г. предоставили руководителям исполнительной власти субъектов Федерации новые особые полномочия, в соответствии с которыми исполнительная власть субъекта была возведена на вершину региональной системы государственной власти. Речь идет о законодательно установленной возможности высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации обеспечивать координацию деятельности исполнительных органов с иными региональными органами государственной власти (подп. «д. 1» п. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

⁷¹ Ст. 29-30 Закона Самарской области от 12.10.2000 № 38-ГД (ред. от 06.07.2015) "О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области" // Волжская коммуна. 2000. 18 октября.

Наделение руководителя органов исполнительной власти субъектов возможностью координации действий иных органов государственной власти без уточнения сферы координационной деятельности ставит исполнительные органы субъектов выше иных ветвей власти, что, безусловно, противоречит принципу разделения властей⁷².

Самостоятельная реализация полномочий руководителем региональной исполнительной власти не абсолютна. Границы правомерной деятельности высшего должностного лица определяются в том числе инструментами конституционно-правовой и политической ответственности. Следует отметить, что начиная с декабря 2004 г. институт ответственности высшего должностного лица подвергся значительным преобразованиям. Отдельные процедуры его привлечения к конституционно-правовой ответственности были сокращены. Дополнительно введена политическая ответственность. При этом конституционно-правовая ответственность оказалась фактически на «вторых ролях», так как ее реализация требует значительных временных затрат, привлечения судебных органов, а применение политической ответственности в реальности не налагает на Президента никаких требований по процессуальному оформлению оснований ее использования⁷³.

Согласно редакции от 11 декабря 2004 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» процедура выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта региональным парламентом происходит при участии в ней Президента Российской Федерации. С этого момента право вынесения результирующего решения о прекращении полномочий высшего должностного лица в связи с выражением ему недоверия парламентом

⁷² Ишеков К.А. Диалектика разделения властей в субъектах Российской Федерации: современные тенденции // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 68 - 69.

⁷³ Кондрашев А.А. Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дифференциация правового регулирования в современном законодательстве // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 248.

принадлежит Президенту России, а не региональному парламенту, как было ранее. Как верно указано в литературе, после 11 декабря 2004 г. Президент становится единственным органом, компетентным принимать окончательные решения о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Согласно концепции Закона от 11 декабря 2004 г. конституционная ответственность высшего должностного лица субъекта РФ в окончательной ее инстанции «замыкается» на Президенте Российской Федерации⁷⁴.

Другим существенным полномочием главы Российской Федерации по реализации конституционно-правовой ответственности, которое было включено в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» еще в июле 2000 г. (ст. 29.1), является право вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта.

Важно отметить, что Закон в качестве необходимого условия вынесения предупреждения не предусматривает наступление особо опасных последствий (массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угроза единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности государства и его обороноспособности, единству правового и экономического пространства России). Между тем следующим шагом Президента России по реализации мер конституционно-правовой ответственности будет являться отрешение высшего должностного лица субъекта от должности. Эта крайняя мера может применяться в случае, если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта данное лицо не приняло мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения. Наступление столь

⁷⁴ Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). С. 433.

серьезных негативных последствий для высшего должностного лица, которые могут наступать в результате применения Президентом мер ответственности и при незначительных нарушениях федерального законодательства, лишний раз свидетельствует о широких возможностях воздействия главы государства на систему разделения властей уровня регионов.

Новеллой российского законодательства стали нормы, устанавливающие досрочное прекращение полномочий главы исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента России. По мнению большинства исследователей, данное основание является достаточно размытым⁷⁵.

Как представляется, формулировка «утрата доверия Президента РФ» не позволяет четко определить условия применения ответственности. В ее основе не лежит конституционное правонарушение. Вместе с тем это основание нельзя отнести и к проявлению действия механизма сдержек и противовесов, так как этот механизм выходит за рамки регионального уровня; Президент воздействует на регионального руководителя исполнительной власти в одностороннем порядке.

В связи с изложенным требуется четкая законодательная дефиниция этой категории, конкретизация оснований и порядка отрешения от должности высшего должностного лица либо ее исключение из текста Федерального закона. Отсутствие легитимного разъяснения соответствующих предписаний может стать причиной произвольного отстранения от должности лидера региональных органов исполнительной власти по мотивам, не связанным с вопросами эффективного государственного управления.

⁷⁵ Безруков А.В. Усиление централизации и конституционно-правовой ответственности органов субъектов РФ // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 217; Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М., 2006. С. 214; Дудко И.Г. Разделение властей: теоретические воззрения и российская практика // Вестник Тюменского государственного ун-та. 2009. № 2. С. 153.

За нарушение действующего законодательства, за ненадлежащее исполнение своих полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации неотвратимо должны нести ответственность, предусмотренную законодательством. Вместе с тем с уверенностью можно сказать, что политическая ответственность, возникающая при отсутствии конституционного деликта, допустима только в особых случаях - при реализации механизма сдержек и противовесов. Ее применение предупреждает превышение полномочий одним из органов государственной власти.

В целом участие в отрешении от должности первых лиц региональных органов исполнительной власти было признано Конституционным Судом России соответствующим федеральной Конституции⁷⁶.

Проведенный анализ статусных характеристик региональных органов исполнительной власти и их руководителя позволяет говорить о безусловном повышении роли исполнительной власти в современном механизме сдержек и противовесов. Рост политического и правового влияния высших должностных лиц субъектов происходит на фоне усиления федерального воздействия на регионы, связанного с централизацией государственного управления.

Значительный перевес учредительных, контрольных, координационных и юрисдикционных полномочий Президента Российской Федерации и исполнительной власти субъектов при отсутствии адекватных средств воздействия у региональных парламентов и судов отразился на их организационной и функциональной самостоятельности и заметно видоизменил региональный механизм сдержек и противовесов.

⁷⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

2.3. Судебная власть Самарской области

Согласно российскому законодательству к органам судебной власти субъектов Российской Федерации относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи⁷⁷.

Однако, несмотря на причисление этих судов к одному, региональному, уровню, по ряду характеристик данные органы судебной власти имеют значительные расхождения в их правовом статусе. Прав А.Ф. Малый, подчеркивая, что трудно усмотреть правовую логику законодателя в отнесении конституционных (уставных) судов и мировых судей к системе судов субъектов ввиду того, что совершенно разные по своим задачам судебные органы оказались включенными в единую систему. Между ними нет процессуальной подчиненности, отсутствует единая правовая основа деятельности. В одном случае это федеральное законодательство (мировые судьи), в другом - региональное (уставные суды)⁷⁸. Поэтому в полной мере к самостоятельным судам субъекта Федерации могут быть отнесены только конституционные (уставные) суды, поскольку субъект Российской Федерации самостоятельно решает вопрос об их учреждении, определяет их компетенцию и порядок образования. Конституционный (уставный) суд, «функционально не входящий в федеративную судебную систему», можно охарактеризовать как суд субъекта Российской Федерации, в отличие от мировых судей, которые в большей степени относятся к федеральным судам, чем к судебным органам субъекта Российской Федерации, - указывает Н.А. Петрова⁷⁹. По верному утверждению А.М. Цалиева, почти все вопросы организации и функционирования мировых судей регулируются федеральным законодательством, поэтому они лишь номинально относятся к судам субъектов Российской Федерации⁸⁰.

⁷⁷ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (в ред. от 27 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2009. № 52. Ч. 1. Ст. 6402.

⁷⁸ Малый А.Ф. Указ. соч. С. 8 - 9.

⁷⁹ Петрова Н.А. Нужна ли субъектам Российской Федерации судебная ветвь государственной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 7.

⁸⁰ Цалиев А.М. Судебная власть в системе разделения властей субъекта Российской Федерации // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 6 - 9.

Подобная позиция высказывалась и в других публикациях. На страницах научных работ либо говорилось об относительном характере включения мировых судей в число судов субъектов Федерации⁸¹, либо отмечалось, что мировые судьи фактически являются судьями судов общей юрисдикции федеральной судебной системы⁸².

Согласно Федерального закона «О мировых судьях»⁸³, мировые судьи в Российской Федерации являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», иными федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации.

Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации. Порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом.

Вступившие в силу постановления мировых судей, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и

⁸¹ Косолапов М.Ф. Суд в системе государственной власти Российской Федерации (конституционные аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 18.

⁸² Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 10, 22.

⁸³ Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 05.04.2016) "О мировых судьях в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

На мировых судей и членов их семей распространяются гарантии независимости судей, их неприкосновенности, а также материального обеспечения и социальной защиты, установленные Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и иными федеральными законами.

Из текста ст. 4 Федерального закона «О мировых судьях» следует, что деятельность мировых судей осуществляется в пределах судебного района на судебных участках.

Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта Российской Федерации определяются федеральным законом по законодательной инициативе соответствующего субъекта Российской Федерации, согласованной с Верховным Судом Российской Федерации, или по инициативе Верховного Суда Российской Федерации, согласованной с соответствующим субъектом Российской Федерации.

Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации.

Судебные участки создаются из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тысяч человек. В административно-территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тысяч человек создается один судебный участок.

На сегодняшний день в Самарской области образовано 162 судебных участка⁸⁴.

Согласно ст. 6 Федерального закона о мировых судьях, мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избираются на должность населением соответствующего

⁸⁴ Федеральный закон от 29.12.1999 № 218-ФЗ (ред. от 05.04.2016) "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. № 1. (часть I). Ст. 1.

судебного участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Однако, в соответствие со ст. 7 Закона Самарской области о мировых судьях, кандидат в мировые судьи, сдавший квалификационный экзамен и получивший положительную рекомендацию квалификационной коллегии судей Самарской области, по представлению председателя Самарского областного суда назначается на должность Самарской Губернской Думой.

При этом Губернатор Самарской области вправе представить в Самарскую Губернскую Думу письменное мнение о кандидате (кандидатах) на должность мирового судьи⁸⁵.

Таким образом, выборы мирового судьи населением, как вариант наделения его полномочиями, законодательством Самарской области исключен.

Согласно федеральному закону о мировых судьях, мировой судья назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения (избрания) на данную должность. При повторном и последующих назначениях (избраниях) на должность мирового судьи мировой судья назначается (избирается) на срок, устанавливаемый законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не менее чем на пять лет. В случае, если в течение указанного срока мировой судья достигнет предельного возраста пребывания в должности судьи, он назначается (избирается) на должность мирового судьи на срок до достижения им предельного возраста пребывания в должности мирового судьи - 70 лет.

Из текста ст. 8 Закона Самарской области о мировых судьях следует, что мировой судья назначается на должность сроком на 3 (три) года. По

⁸⁵ Закон Самарской области от 14.02.2000 № 3-ГД (ред. от 08.02.2016) "О мировых судьях Самарской области" // Волжская коммуна. 2000. 23 февраля.

истечения указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения на данную должность. При повторном и последующих назначениях на должность мирового судьи он назначается на срок 10 (десять) лет.

Для обеспечения работы мирового судьи создается его аппарат, причем структура и штатное расписание аппарата мирового судьи устанавливаются в порядке, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации.

Работники аппарата мирового судьи являются государственными служащими соответствующего субъекта Российской Федерации.

Материально-техническое и организационное обеспечение деятельности мировых судей, а также денежное содержание аппарата мировых судей осуществляются из областного бюджета службой мировых судей Самарской области. Материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляется в размере, обеспечивающем независимое правосудие⁸⁶.

Отметим, что Уставный суд Самарской области был учрежден в 2006 году⁸⁷. Образован он был в качестве судебного органа уставного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством уставного судопроизводства. Провозглашалось, что деятельность данного суда направлена на защиту конституционного строя Российской Федерации, обеспечение единства системы государственной власти, принципа разделения властей, упрочение законности в правотворчестве и правоприменении.

В соответствии со ст. 3 Закона Самарской области «Об Уставном суде Самарской области»,

1. Уставный суд:

⁸⁶ Ст. 13 Закона Самарской области от 14.02.2000 № 3-ГД (ред. от 08.02.2016) "О мировых судьях Самарской области" // Волжская коммуна, № 27, 23.02.2000.

⁸⁷ Закон Самарской области от 01.12.2006 № 145-ГД (ред. от 06.05.2009, с изм. от 03.12.2009) "Об Уставном суде Самарской области" // Волжская коммуна. 2006. 9 декабря. Согласно Закона Самарской области от 10.11.2014 № 103-ГД "О признании утратившими силу Закона Самарской области "Об Уставном суде Самарской области" и отдельных законодательных актов Самарской области" данный закон утратил силу // Волжская коммуна. 2014. 11 ноября.

1) рассматривает вопросы соответствия Уставу Самарской области:

а) законов Самарской области;

б) нормативных правовых актов Самарской Губернской Думы, Губернатора Самарской области, Правительства Самарской области, органов исполнительной власти Самарской области;

в) уставов и нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области;

2) по запросам судов проверяет соответствие законов и иных нормативных правовых актов Самарской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области или их отдельных положений, примененных или подлежащих применению в конкретном судебном деле, Уставом Самарской области;

3) дает толкование Устава Самарской области;

4) рассматривает споры о компетенции между:

а) органами государственной власти Самарской области;

б) органами государственной власти Самарской области и органами местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области;

5) вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституцией Российской Федерации закона, в том числе и Устава Самарской области, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

б) обладает правом законодательной инициативы в Самарской Губернской Думе.

2. Уставный суд решает исключительно вопросы права.

3. Уставный суд при осуществлении уставного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Законом были установлены требования на должность судьи данного суда. Судьей Уставного суда может быть гражданин Российской Федерации:

- 1) достигший возраста не менее двадцати пяти лет с безупречной репутацией;
- 2) имеющий высшее юридическое образование;
- 3) имеющий стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет и обладающий признанной высокой квалификацией в области права;
- 4) не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям;
- 5) не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- 6) не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 7) не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;
- 8) не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

Кандидатом на должность судьи Уставного суда не может быть лицо, подозреваемое или обвиняемое в совершении преступления.

Из указанных в законе критериев, обращает на себя внимание достаточно заниженное требование к минимальному возрасту судьи Уставного суда области всего лишь 25 лет.

Напомним, что для судьи Конституционного Суда РФ минимальный возраст – не менее 40 лет, стаж работы по юридической профессии – не менее пятнадцати лет⁸⁸. Что, на наш взгляд, является более обоснованным.

⁸⁸ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Для разрешения столь серьезных специфичных дел необходим, в том числе и определенный жизненный опыт.

Путем несложных математических вычислений, можно определить, что к 25 годам невозможно наработать пятилетний стаж по юридической профессии и уж тем более обладать признанной высокой квалификацией в области права.

Авторы Закона об Уставном суде Самарской области, видимо бездумно скопировали ст. 119 Конституции РФ, повторив ошибку ее авторов.

В назначении на должность судей данного суда активную роль играет областной парламент, отбор кандидатов на должность Председателя Уставного суда, заместителя Председателя Уставного суда, судьи-секретаря Уставного суда, судьи Уставного суда осуществляется на конкурсной основе.

В состав конкурсной комиссии на паритетных началах входят представители Губернатора Самарской области и Самарской Губернской Думы.

Персональный состав конкурсной комиссии и порядок проведения конкурса определяются постановлением Губернатора Самарской области.

Объявление об открытии вакансии, требования к кандидатам и перечень документов, предоставляемых для участия в конкурсе, публикуется в газетах, являющихся источниками официального опубликования нормативных правовых актов Самарской области, с указанием времени и места приема заявлений от претендентов на должность Председателя Уставного суда, заместителя Председателя Уставного суда, судьи-секретаря Уставного суда, судьи Уставного суда, а также времени и места рассмотрения поступивших заявлений.

Отобранные кандидатуры вносятся Губернатором Самарской области на рассмотрение Самарской Губернской Думы. Самарская Губернская Дума рассматривает вопрос о назначении Председателя Уставного суда, заместителя Председателя Уставного суда, судьи - секретаря Уставного суда,

судей Уставного суда на должность не позднее тридцати дней со дня получения представления Губернатора Самарской области.

Председатель Уставного суда, заместитель Председателя Уставного суда, судья - секретарь Уставного суда, каждый судья Уставного суда назначаются на должность индивидуально открытым голосованием. Назначение судьи оформляется постановлением Самарской Губернской Думы. Назначенным на должность считается лицо, получившее при голосовании большинство голосов от избранного числа депутатов Самарской Губернской Думы.

В случае выбытия судьи из состава Уставного суда конкурс на замещение вакантной должности проводится Губернатором Самарской области в установленном порядке не позднее тридцати дней со дня открытия вакансии.

Ценность и эффективность любого государственного органа определяется его независимостью, то есть возможностью самостоятельного принятия решений без вмешательства извне. Поэтому законом установлены финансовые, организационные гарантии деятельности суда. Согласно ст. 8 Закона об Уставном суде, уставный суд независим в организационном, финансовом и материально-техническом отношениях от любых органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций.

Финансирование Уставного суда производится за счет средств областного бюджета и обеспечивает возможность независимого осуществления уставного судопроизводства в полном объеме. В областном бюджете ежегодно предусматриваются отдельной строкой необходимые для обеспечения деятельности Уставного суда средства, которыми Уставный суд распоряжается самостоятельно.

Расходы на содержание Уставного суда не могут быть уменьшены по сравнению с предыдущим финансовым годом за исключением расходов, связанных с приобретением и обновлением основных средств.

Председатель Уставного суда вправе участвовать в обсуждении вопросов финансирования Уставного суда в органах государственной власти Самарской области.

Уставный суд самостоятельно и независимо осуществляет информационное и кадровое обеспечение своей деятельности. Имущество, необходимое Уставному суду для осуществления его деятельности и находящееся в его оперативном управлении, является собственностью Самарской области. Какое бы то ни было ограничение правовых, организационных, финансовых, информационных, материально-технических, кадровых и других условий деятельности Уставного суда, установленных Законом, не допускается.

Кроме того, на судей Уставного суда распространяются гарантии независимости судей, их неприкосновенности, а также материального обеспечения и социальной защиты, установленные Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»⁸⁹ и иными федеральными законами, установленные для федеральных судей судов общей юрисдикции.

Законами и иными нормативными правовыми актами Самарской области судьям Уставного суда могут быть установлены дополнительные гарантии материального обеспечения и социальной защиты.

Несмотря на декларирование независимости Уставного суда, следует отметить достаточно большое влияние исполнительной власти на Уставной суд области. Как уже говорилось выше, представители Губернатора участвуют на паритетных началах с Губернской Думой в отборе кандидатов. Во-вторых, материальные ресурсы находятся в руках исполнительной власти. Составление бюджета области, из которого финансируется суд, также в руках исполнительной власти.

Порядок создания должностей мировых судей, вопросы определения их

⁸⁹ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 04.06.2014) "О статусе судей в Российской Федерации" // Российская газета. 1992. 29 июля.

компетенции, порядка судопроизводства, финансирования и другие важные вопросы организации и деятельности мировых судей весьма подробно урегулированы в федеральном законодательстве⁹⁰. Региональные законы о мировых судьях в большинстве случаев воспроизводят положения федеральных законов либо содержат бланкетные нормы, отсылающие к федеральному законодательству.

Мировые судьи наряду с федеральными судами общей юрисдикции обязаны соблюдать единые правила судопроизводства, установленные процессуальными законами Российской Федерации⁹¹. Порядок рассмотрения дел, отнесенных к компетенции конституционных (уставных) судов субъектов, напротив, определяется исключительно региональными законами, что прямо вытекает из положений п. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Российское законодательство разграничивает источники финансирования конституционных (уставных) судов и мировых судей субъектов. В соответствии с п. 2 ст. 27 указанного Федерального конституционного закона финансирование конституционного (уставного) суда субъекта производится за счет средств бюджета соответствующего региона. Обеспечение заработной платы мировых судей и социальных выплат, предусмотренных для мировых судей федеральными законами, является расходным обязательством Российской Федерации и осуществляется через органы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», ст. 3 Федерального закона «О финансировании

⁹⁰ Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации" (в ред. от 11 февраля 2010 г.) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; 2010. № 7. Ст. 701; Федеральный закон от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" (в ред. от 5 мая 2010 г.) // Там же. 2000. № 1. Ч. 1. Ст. 1; 2010. № 19. Ст. 2282.

⁹¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 5 мая 2010 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4921; 2010. № 19. Ст. 2284; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2010 г.) // Там же. 2002. № 46. Ст. 4532; 2010. № 18. Ст. 2145; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 19 мая 2010 г.) // Там же. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; 2010. № 21. Ст. 2530.

судов Российской Федерации»⁹². При подобном порядке финансирования заметна зависимость мировых судей от федеральных структур. Ситуация усугубляется тем, что материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют органы исполнительной власти соответствующего субъекта в порядке, установленном региональным законом (п. 3 ст. 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации»).

Как и федеральные суды, мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации. В то время как решение конституционного (уставного) суда выносится от имени субъекта Российской Федерации.

Существенным образом отличается юридическая природа итоговых решений региональных органов конституционной юстиции и актов, выносимых мировыми судьями. Решения конституционных (уставных) судов, принятые в пределах их полномочий, не могут быть пересмотрены иным судом. Тогда как акты мировых судей не являются окончательными и подлежат пересмотру федеральными районными судами общей юрисдикции, которые выступают в качестве апелляционной инстанции по отношению к мировым судьям.

Очевидно доминирующее положение исполнительной власти во взаимоотношениях с мировыми судьями субъекта. Как было отмечено, в компетенцию органов исполнительной власти субъекта входит установление структуры и штатного расписания аппарата мирового судьи, финансирование материально-технического оснащения мировых судей. В свою очередь, мировые судьи никак не влияют на организационную и финансовую составляющие институтов исполнительной власти.

С учетом вышеизложенного имеются веские основания утверждать, что устранения дисбаланса в механизме сдержек и противовесов, обеспечения гарантий независимой от воздействия со стороны других ветвей власти

⁹² Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 877.

деятельности судей на местах можно достичь путем упразднения института мировых судей и изменения соответствующих норм федерального законодательства. Не случайно Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. указал на возможность передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судей⁹³. Демонтаж института мировых судей, расширение штата федеральных судей за счет потенциала судейского корпуса мировой юстиции позволит разрешить проблему двойной зависимости судей общей юрисдикции низшего звена.

Следует отметить, что вопросы правового статуса конституционных (уставных) судов Российской Федерации неоднократно становились объектом рассмотрения федерального Конституционного Суда. Из содержания одной из правовых позиций последнего, следует, что «3. Согласно Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (статья 11, часть 2); система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов 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 (статья 77, часть 1).

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной

⁹³ Российская газета. 2008. 6 ноября.

власти субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (статья 2), к которым относятся и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации - в случае их учреждения субъектом Российской Федерации на основе Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, в отличие от федеральных судов, входят, таким образом, в систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом в соответствии с принципом разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации является самостоятельным конституционным (уставным) органом государственной власти, поскольку учреждается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации, а его решения, вынесенные в пределах его полномочий, в силу части 1 статьи 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» являются обязательными для всех органов публичной власти, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Признание того, что конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации является конституционным (уставным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, действующим независимо и самостоятельно, не может не учитываться при правовом регулировании организации и деятельности данных судов, в том числе при решении федеральным законодателем, равно как и законодателем субъекта Российской Федерации вопросов, касающихся их формирования,

включая определение порядка наделения полномочиями судей конституционных (уставных) судов, срока полномочий и предельного возраста пребывания в этой должности, оснований и порядка прекращения полномочий»⁹⁴.

Поскольку, таким образом, ни из Конституции Российской Федерации, ни из Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не вытекает обязательность создания в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в системе действующего правового регулирования решение вопроса об использовании субъектами Российской Федерации возможности создания конституционных (уставных) судов целиком находится в ведении самих субъектов Российской Федерации. Целесообразность создания такого субсидиарного органа конституционного контроля определяется субъектами Российской Федерации в том числе с учетом их финансовых возможностей, имея в виду, что финансирование этого органа, которое должно обеспечивать полное и независимое осуществление им правосудия, осуществляется в данном случае за счет бюджета субъекта Российской Федерации. В настоящее время конституционные (уставные) суды созданы лишь в 16 из 85 субъектов Российской Федерации.

При этом субъект Российской Федерации должен учитывать не только свои финансовые возможности, обуславливающие необходимость сокращения расходных обязательств (в том числе за счет расходов на обеспечение деятельности конституционного (уставного) суда), но и другие обстоятельства, характеризующие его потребность в органе конституционного контроля, эффективность его деятельности, включая

⁹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 491-О по запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" // ВКС РФ. 2006. № 2.

число рассмотренных им обращений за определенный календарный период, возможность продолжения его работы на иных условиях и пр.⁹⁵.

Нет сомнений, что конституционные (уставные) суды по своему правовому статусу находятся в одном ряду с органами законодательной и исполнительной власти. Поэтому отражение общих принципов организации судов субъектов в федеральном законе представляется вполне логичным и обоснованным. Кроме того, возможность фиксации основ формирования судебных органов в федеральном законе вытекает из положений п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции, где сказано, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Федерации и субъектов. Создание данного обязательного для исполнения законодательного акта не исключает права субъектов Федерации конкретизировать федеральное законодательство посредством принятия собственных законов, отражающих особенности функционирования конституционных и уставных судов на местах.

Независимость судей региональных судов может обеспечиваться различными средствами, в том числе с помощью законодательного закрепления и реального обеспечения их неприкосновенности.

Следует отметить, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 2 ст. 1.4) допускает привлечение к ответственности некоторых должностных лиц (в том числе судей) на особых условиях. Непосредственно в самом Кодексе особые условия производства по делу не конкретизируются. Норма рассматриваемой статьи является бланкетной и содержит отсылку к Конституции РФ и федеральным законам. Таким законодательным актом, в частности, является Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации». Статья 16 Закона Российской Федерации «О

⁹⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 03.03.2015 № 421-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия "О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием закона Республики Бурятия "О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" // СПС «КонсультантПлюс».

статусе судей в Российской Федерации» предусматривает, что решение о привлечении судьи к административной ответственности принимается судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. Думается, что общий порядок привлечения судей конституционных и уставных судов к данному виду ответственности логичнее прописать в самом Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Вместе с тем представляется допустимым регулировать эти вопросы и на региональном уровне. Данная возможность обусловлена ст. 72 Конституции России, относящей административное и административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации 2001 г. закрепил единые условия привлечения к уголовной ответственности судей конституционных (уставных) судов, большинства судей федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей. Согласно п. 5 ч. 1 ст. 448 Уголовно-процессуального кодекса решение о возбуждении уголовного дела либо привлечение указанных лиц в качестве обвиняемых принимается Председателем Следственного комитета Российской Федерации с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей.

Надо отметить, что существующие условия привлечения к уголовной ответственности судей выходят за принятые рамки механизма сдержек и противовесов, главной составляющей которого является взаимность применения ответственности. Логика идеи сдержек и противовесов требует участия в этой процедуре региональных органов законодательной (представительной) власти, которые непосредственно назначают на должность судей конституционных (уставных) судов субъектов. По предложению А.А. Кондрашева, следует ввести полноценную процедуру

импичмента судьи с участием законодательных органов власти. Подобный механизм, с одной стороны, позволит устранить круговую поруку и клановость судей при реализации санкций квалификационными коллегиями судей и, с другой стороны, повысит независимость судей от исполнительной власти⁹⁶.

При рассмотрении вопроса о правовом статусе региональных судов особую значимость представляет возможность досрочного прекращения полномочий судей.

Закон Самарской области делает отсылку к Закону РФ «О статусе судей»⁹⁷. В соответствии с ним Полномочия судьи прекращаются по следующим основаниям:

письменное заявление судьи об отставке;

неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;

письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам;

достижение судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или истечение срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком;

прекращение гражданства Российской Федерации, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

нарушение судьей, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за

⁹⁶ Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность судей в Российской Федерации: перспективы законодательных решений // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 24 - 26.

⁹⁷ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 03.07.2016) "О статусе судей в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // Российская газета. 1992. 29 июля.

пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи;

избрание судьи Президентом Российской Федерации, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования, а также главой муниципального образования или выборным должностным лицом местного самоуправления;

вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;

смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;

отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда, а также если судья оказывается состоящим в близком родстве или свойстве (супруг (супруга), родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда;

совершение судьей дисциплинарного проступка, за который решением квалификационной коллегии судей на судью наложено дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи.

Основания для прекращения полномочий судьи Уставного суда Самарской области были идентичные⁹⁸.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что сегодня судебная

⁹⁸ Закон Самарской области от 01.12.2006 № 145-ГД (ред. от 06.05.2009, с изм. от 03.12.2009) "Об Уставном суде Самарской области" // Волжская коммуна. 2006. 9 декабря.

власть в Самарской области представлена лишь мировыми судьями, Уставный суд действующим законодательством не предусмотрен.

На наш взгляд, отнесение законодателем мировых судей к судам субъектов является надуманным, поскольку большинство вопросов их организации и функционирования регулируются на федеральном уровне.

Заключение

Принцип разделения властей для России является достаточно новым явлением. Как известно, в советское время он решительно отвергался идеологами коммунизма, как чуждый советскому социалистическому обществу и государству.

Коренные реформы 1990 –х гг. в политической, экономической и социальной сферах привели к необходимости поиска оптимальной модели публичной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне.

В Конституции Российской Федерации 1993 года заложены основы организации и деятельности органов государственной власти. Среди них особое значение имеет принцип разделения властей. Данный принцип закреплен в первой главе Конституции РФ «Основы конституционного строя», а потому не может быть пересмотрен, иначе как, путем принятия новой Конституции.

Определяющим для построения системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации является Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Как известно, в составе Российской Федерации на сегодняшний день 85 субъектов, каждый из которых имеет свою специфику. У каждого из субъектов может быть своя особенная система публичной власти.

В соответствии с Уставом Самарской области, система органов государственной власти Самарской области устанавливается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством Самарской области исходя из единства системы государственной власти Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Самарской областью.

Образование, формирование, деятельность органов государственной власти в Самарской области, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральным законодательством и законодательством Самарской области.

При этом законодательную власть Самарской области осуществляет Самарская Губернская Дума.

Исполнительную власть Самарской области осуществляет Губернатор Самарской области, Правительство Самарской области, министерства Самарской области и иные органы исполнительной власти Самарской области.

Судебную власть в Самарской области осуществляют федеральные суды и мировые судьи Самарской области.

На наш взгляд, сегодня в Самарской области сложились две полноценные самостоятельные ветви государственной власти: законодательная и исполнительная. Они активно взаимодействуют, контролируют, уравновешивают друг друга.

Ведущую роль в системе органов государственной власти Самарской области, безусловно, играет исполнительная власть во главе с Губернатором.

Весьма заметная роль у и Самарской Губернской Думы. Правоведами справедливо отмечается, что зачастую федеральному законодателю следует поучиться у своих региональных коллег. региональных законодателей. Например, еще в 2000 году был принят Закон Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области». В то время, как федеральный законодатель уже более двадцати лет не может принять подобный федеральный закон. Сам процесс законотворчества урегулирован Законом Самарской области от 12.10.2000 № 38-ГД (ред. от 06.07.2015) «О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области». При этом, законодательный процесс на федеральном уровне регламентирован

Регламентом Государственной Думы, по сути являющимся корпоративным актом.

Что касается судебной власти, то здесь есть ряд вопросов. На наш взгляд, причисление мировых судей к судам регионов представляется необоснованным и надуманным, поскольку большинство вопросов, связанных с деятельностью мировых судей, решается на федеральном уровне.

Уставный суд области был учрежден в 2006 году, однако, просуществовав лишь на бумаге 8 лет, в 2014 году был упразднен. Как справедливо отмечается в научной литературе, конституционные (уставные) суды необходимы субъектам, поскольку они являются дополнительной гарантией законности.

Заметим, что сегодня конституционные (уставные) суды созданы лишь в 16 из 85 субъектов Российской Федерации и причины этому не всегда кроются в материальных возможностях субъекта РФ. Например, уставный суд на сегодняшний день не создан и в благополучном во многих отношениях городе Москве.

Полагаем, что следует поддержать исследователей, которые предлагают принять специальный федеральный закон, целостно определяющий правовые основы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Это позволило бы Российским субъектам дать ориентиры для формирования конституционных (уставных) судов как эффективного органа конституционного (уставного) контроля.

Список используемых источников

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. N 1. Ст. 2.
3. Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
4. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
5. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ (ред. от 21.07.2014) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.
6. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
7. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.
8. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 03.07.2016) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // Российская газета». 1992. 29 июля.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823; 2010. N 18. Ст. 2145.

10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. N 52. Ст. 4921.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 19 мая 2010 г.) // СЗ РФ. 2002. N 1. Ст. 1; 2010. N 21. Ст. 2530.
12. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
13. Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.
14. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
15. Федеральный закон от 22 мая 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
16. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ «О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3024.
17. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6235.

18. Указ Президента РФ от 11.07.2013 № 620 (ред. от 12.09.2015) «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3815.
19. Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.
20. Постановление Конституционного Суда от 20 февраля 1996 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений статей 18, 19 и 20 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.
23. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
24. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с

- запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.
27. Определение Конституционного Суда РФ от 03.03.2015 № 421-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием закона Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

Акты Союза ССР и РСФСР

28. Конституция (Основной Закон) РСФСР от 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10 декабря 1992 г.) // ВВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407; Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55.
29. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

30. Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 «О выборах главы администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 45. Ст. 1491.

Нормативные правовые акты Самарской области:

31. Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 11.01.2016) (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) // Волжская коммуна. 2006. 20 декабря.

32. Закон Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД (ред. от 15.02.2016) «О нормативных правовых актах Самарской области» // Волжская коммуна. 2000. 14 июля.

33. Закон Самарской области от 12.10.2000 № 38-ГД (ред. от 06.07.2015) «О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области» // Волжская коммуна. 2000. 18 октября.

34. Закон Самарской области от 07.02.2003 № 4-ГД (ред. от 11.04.2016) «О статусе депутата Самарской Губернской Думы» // Волжская коммуна. 2003. 12 февраля.

35. Закон Самарской области от 28.12.2005 № 235-ГД (ред. от 28.12.2015) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 29 декабря.

36. Закон Самарской области от 10.05.2007 № 32-ГД (ред. от 28.09.2016) «О Самарской Губернской Думе» // Волжская коммуна. 2007. 15 мая.

37. Закон Самарской области от 11.02.2008 № 8-ГД (ред. от 14.06.2016) «Об общественной палате Самарской области» // Волжская коммуна. 2008. 14 февраля.

38. Закон Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД (ред. от 11.04.2016) «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 4 октября.

39. Закон Самарской области от 30.09.2011 № 80-ГД (ред. от 30.03.2015) «О Правительстве Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 1 октября.
40. Закон Самарской области от 14.06.2012 № 55-ГД (ред. от 06.06.2016) «О выборах Губернатора Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 16 июня.
41. Постановление Самарской Губернской Думы от 25.11.2003 № 840 (ред. от 28.06.2016) «О Регламенте Самарской Губернской Думы» // СПС «КонсультантПлюс» (доступ 15.10.2016).
42. Постановление Губернатора Самарской области от 21.06.2012 № 90 (ред. от 01.02.2016) «Об Администрации Губернатора Самарской области» (вместе с «Положением об Администрации Губернатора Самарской области») // Волжская коммуна. 2012. 22 июня.

Научные статьи, монографии:

43. Аругтюнян Р.Э. Значение конституционного законодательства для процесса формирования органов общественного контроля в субъектах Российской Федерации // Российская юстиция. 2016. N 1. С. 5 - 7.
44. Афисов Я.В. Законы субъекта Российской Федерации в системе региональных источников конституционного права // Власть Закона. 2016. N 1. С. 136 - 146.
45. Байтин М.И. Государство и политическая власть. Саратов, 1972.
46. Барциц И.Н. Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 5.
47. Безруков А.В. Усиление централизации и конституционно-правовой ответственности органов субъектов РФ // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы / Под ред. С.А. Авакьяна.

- 48.Брежнев О.В. Нетипичные полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 10. С. 28 - 32.
- 49.Брежнев О.В. Разрешение споров о компетенции как полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 47 - 50.
- 50.Востриков Г.Г. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства // Право и экономика. 2009. № 7.
- 51.Галоян А.Р. Опережающее правотворчество субъектов Российской Федерации: общие подходы, сфера гражданских инициатив // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 38 - 41.
- 52.Гриб В.В. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации как объекты общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 3 - 8.
- 53.Губернатор Кировской области Никита Белых задержан при получении взятки в €400 тыс. // <http://tass.ru/proisshestviya/3399476> (доступ 17.10.2016).
- 54.Губернатору Коми предъявили обвинение с пожизненным сроком // <http://izvestia.ru/news/591778> (доступ 17.10.2016).
- 55.Демидов М.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти перед парламентом за распоряжение финансовыми ресурсами // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17. С. 14 - 17.
- 56.Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. 1994. № 7. С. 28 - 34.
- 57.Дудко И.Г. Разделение властей: теоретические воззрения и российская практика // Вестник Тюменского государственного ун-та. 2009. № 2. С. 153.

- 58.Заметина Т.В. Проблемы конституционно-правовой регламентации договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий в России // Юридический мир. 2010. № 1. С. 28 - 31.
- 59.Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Гребенникова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс. 2014.
- 60.Ишеков К.А. Диалектика разделения властей в субъектах Российской Федерации: современные тенденции // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 68 - 69.
- 61.Ишеков К.А. Единство органов государственной власти как основа реформирования российской государственности // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 175 - 176.
- 62.Ишеков К.А. Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
- 63.Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. 244 с.
- 64.Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов. 1979.
- 65.Клеандров М.И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2015. № 6. С. 2 - 7.
- 66.Кондрашев А.А. Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дифференциация правового регулирования в современном законодательстве // Централизм,

- демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы / Под ред. С.А. Авакьяна.
67. Копейкин И.В. Досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 73 - 79.
68. Кочетков А.В. Региональный законодательный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 1999. 28 с.
69. Лапина М.А. Совершенствование законодательства, регламентирующего юрисдикционную деятельность Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 1022 - 1028.
70. Ларина Н.В. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов: краткий анализ регулирования на уровне субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 8 - 13.
71. Макоев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. N 5. С. 7 - 9.
72. Малый А.Ф. Органы государственной власти области. Архангельск, 1999.
73. Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 33 - 38.
74. Нудненко Л.А. Конституционный статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. М., 2004.

75. Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов-на-Дону, 2002.
76. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999.
77. Окулич И.П. Проблемы правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Челябинск, 2003.
78. Пресняков М.В. Право на ограничение прав: пределы правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации // Современное право. 2015. № 6. С. 36 - 41.
79. Рубашкин В.В. Возможна ли идеальная система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации? // Современное право. 2015. № 7. С. 155 - 160.
80. Синцов Г.В. О статусе конституционных судов субъектов Российской Федерации // Российский судья. 2015. № 5. С. 15 - 17.
81. Смирнова В.В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 780 - 791.
82. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 5.
83. Сопельцева Н.С. Иммунитеты в конституционном праве Российской Федерации. Челябинск, 2004.
84. Хамнуев Ю.Г., Ульихин В.С. Законы субъектов Российской Федерации, вносящие изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации: некоторые конституционно-правовые характеристики // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 42 - 45.
85. Цалиев А.М. О мировой и конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Российский судья. 2015. № 6. С. 6 - 10.

- 86.Цалиев А.М. Судебная власть как обязательный атрибут субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 151 - 159.
- 87.Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 42 - 47.
- 88.Черепанов В.А. Об источнике государственной власти субъекта Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 54 - 57.
- 89.Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М., 2006.
- 90.Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 3 – 12.
- 91.Шериев М.М. Социальная ценность и социальная функция конституций и уставов субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 3 - 8.
- 92.Экс-губернатору Сахалина Хорошавину продлили срок ареста до февраля // <https://rg.ru/2016/10/18/reg-cfo/eks-gubernatoru-sahalina-horoshavinu-prodlili-srok-aresta-do-fevralia.html> (доступ 17.10.2016).