

## ПРИНЦИП ФЕДЕРАЛИЗМА И ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ (на примере Новосибирской области)

*И.А. Кравец*

Опыт зарубежных федераций показывает, что обычно организация системы государственной власти в субъектах федерации соответствует установленной в центре. Однако это соответствие не является полным тождеством, речь идет о большем или меньшем сходстве систем власти, действующих на различном территориальном уровне. Такое сходство во многом предопределено совпадением в основных чертах форм правления федерации в целом и субъектов федерации независимо от их размера и количества. Региональное многообразие в Российской Федерации, определяемое ее уникальностью и основанное на географических, экономических, социальных, культурно-исторических и этнических особенностях субъектов федерации, порождает множественность форм их государственной организации. Поддержание этого многообразия - одна из важнейших функций российского федерализма, хотя есть сторонники единообразного подхода к организации государственной власти в субъектах федерации. Вместе с тем множественность форм государственной организации субъектов федерации не может служить основанием для фактической нивелировки на их территории установленных на федеральном уровне конституционных принципов.

В данной статье подвергается анализу проблема организации публичной власти в субъекте федерации - Новосибирской области с точки зрения принципа федерализма и соответствия федеральной конституции. При этом под органами публичной власти понимаются органы государственной власти и органы местного самоуправления, действующие на территории области.

В основе осуществления государственной власти в НСО заложены два основных принципа, предусмотренные Конституцией РФ: разделения законодательной, исполнительной и судебной власти и разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как покажет дальнейший анализ, ни один из названных принципов в полной мере не реализуется.

Организация системы органов государственной власти в НСО законодательно установлена Уставом НСО. В соответствии с ним государственную власть в НСО осуществляют:

законодательный орган государственной власти - Новосибирский областной Совет депутатов, имеющий однопалатную структуру и состоящий из 49 депутатов;

исполнительный орган государственной власти - администрация НСО, возглавляет которую глава областной администрации, неформально именуемый губернатором и сочетающий полномочия главы субъекта федерации и главы исполнительной власти области;

судебный орган государственной власти - Уставная судебная палата НСО. Ее создание предусмотрено ч.1 ст. 8 и ст. 49 Устава НСО. Однако пока данный орган не образован.

Термин "уставная судебная палата" был использован в период написания Устава НСО для характеристики органа конституционной (уставной) юстиции области и предназначался для выражения лояльности суверенитету Российской Федерации. Разработчики Устава НСО и региональные власти опасались, что термин "уставной суд" косвенно может свидетельствовать о пробуждении сепаратизма в области. В связи с тем, что ФКЗ "О судебной системе РФ" для наименования органа конституционного правосудия субъекта РФ использует термин "конституционный (уставной) суд" в настоящее время в областном Совете депутатов подготовлен проект закона об уставном суде. После принятия данного закона предполагается привести в соответствие с ним и нормами названного ФКЗ положения областного Устава.

Возникает вопрос, насколько форма правления Российской Федерации и существующая в Новосибирской области соответствуют друг другу. Для России характерно неповтори-

мое, во многом отличное от французской системы, смешение признаков президентской и парламентской республик. Однако вряд ли можно считать, что аналогичным образом строится организация системы государственной власти в НСО. Скорее формально она приближается к классической модели президентской республики, если учитывать порядок формирования и распределение полномочий между областным парламентом и областной администрацией. Население избирает главу администрации области, являющегося одновременно и главой исполнительной власти области. ("Глава администрации является высшим должностным лицом исполнительной власти области" гласит ст. 37 Устава НСО). Вопрос о создании правительства области был решен отрицательно. Законодательный орган также непосредственно избирается населением. Исполнительный орган власти формируется главой администрации по согласованию с законодательным органом. Состав администрации НСО формируется главой администрации области. При этом первый зам. главы администрации области, руководители ряда управлений администрации области (управления социальной защиты, управления финансов и налоговой политики и комитета по управлению имуществом области, управления внутренних дел области, фонда имущества области, территориального агентства федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) предприятий, председатели областного и арбитражного суда) не только назначаются, но и освобождаются от должности главой администрации области по согласованию с областным Советом депутатов; по согласованию с ним утверждается и создание структурных подразделений администрации. Следовательно, контроль областного парламента за формированием исполнительной власти в сравнении с федеральным гораздо обширнее. Остальную работу по формированию администрации области глава администрации осуществляет самостоятельно, руководствуясь положениями Федерального закона "Об основах государственной службы РФ", Закона области "О государственной службе НСО" и КЗоТ РФ.

Такая организация государственных институтов содержит потенциально больше возможностей для политических конфликтов, в частности, в случае "разделенного правления", когда представители различных политических партий несовпадающей или противоположной ориентации контролируют областной законодательный и исполнительный орган власти.

В течение переходного периода, как предусмотрено Законом НСО от 11.12.96. "О территориальных органах государственной власти в НСО" кроме органов государственной власти области действует второй уровень органов - территориальные органы государственной власти районов в области, городов областного значения. Их создание было предусмотрено еще в главе 6 Устава НСО (принят областным Советом депутатов 6 марта 1996 г. и подписан главой администрации 5 апреля того же года), т.е. задолго до принятия специального закона, регулирующего правовой статус этих органов. К территориальным органам государственной власти относятся территориальные Советы депутатов и территориальные администрации.

Органы государственной власти области, как субъекта РФ, и территориальные органы государственной власти городов и районов в области образовали единую систему государственной власти НСО. Воспользовавшись собственным правом определять административно-территориальное устройство НСО областной Совет, принимая Устав, закрепил в нем четыре вида административно-территориальных единиц: районы в составе НСО, города областного подчинения, города районного подчинения; сельские населенные пункты, сельсоветы, поссоветы. При этом в первых двух видах административно-территориальных единиц, которые являются крупнейшими административно-территориальными образованиями, Устав предусмотрел создание не органов местного самоуправления, а территориальных органов государственной власти. Органы местного самоуправления могли быть созданы только в городах районного подчинения, в сельских населенных пунктах, сельсоветах, поссоветах. Такая двухуровневая организация системы органов государственной власти (учитывая ее особенности в НСО) вызывает законные сомнения в соблюдении принципа вертикального разделения властей и обеспечении реализации местного самоуправления в районах области и городах областного значения.



Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 24.01.97г. подтвердил право субъекта РФ определять собственную систему органов государственной власти, включая территориальные органы. Поэтому, хотя территориальные органы государственной власти непосредственно не предусматриваются Конституцией РФ, не вызывает сомнений правомерность образования подобных органов на территории субъектов РФ.

Вместе с тем самостоятельность субъектов федерации при создании системы органов государственной власти имеет очерченные в общем федеральной Конституцией (ч.1 ст. 77) границы, подтвержденные в ряде решений Конституционного Суда РФ. Речь идет о необходимости руководствоваться при установлении системы органов государственной власти субъекта федерации основами конституционного строя, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти с обеспечением разделения властей и их самостоятельности в процессе взаимодействия.

Примечательно, что в число городов областного подчинения попал и г. Новосибирск. Однако еще 5 октября 1995 г. был принят Устав города, предусматривавший формирование органов местного самоуправления: избрание мэра и представительного органа - городского Совета депутатов. Положения Устава города противоречили положениям принятого 6 марта 1996 г. Устава НСО. Коллизия норм и конфликт между областным и городским уровнями управления были разрешены следующим образом.

Решением областного Совета депутатов от 29.05.96 по предложению главы администрации области В.П. Мухи было внесено изменение в п.5 решения двадцать первой сессии областного Совета депутатов от 06.03.96 "Об Уставе Новосибирской области". В соответствии с ним положения главы "Территориальные органы государственной власти в Новосибирской области" Устава НСО стали действовать на всей территории области за исключением административного центра г. Новосибирска на период до принятия федерального закона о принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации с последующим приведением в соответствие с положениями данного федерального закона.

Правовое положение выборных (представительных) территориальных органов государственной власти - территориальных Советов депутатов, предусмотренных Уставом НСО (глава 6, ст. 43) и Законом "О территориальных органах государственной власти в Новосибирской области" (ст. 2), весьма своеобразно: они не являются ни законодательными органами государственной власти в НСО; ни выборными органами местного самоуправления. Это порождает проблему отнесения данных территориальных органов к определенной ветви государственной власти. Они занимают промежуточное положение между законодательными органами государственной власти и выборными (представительными) органами местного самоуправления. В отличие от первых они не обладают полной самостоятельностью в вопросах организации и деятельности, хотя согласно ст. 4 Закона они самостоятельно решают все вопросы, отнесенные законами Новосибирской области к их компетенции: выборы территориальных Советов назначаются областным Советом депутатов; в случае противоречия Конституции РФ, федеральным законам, Уставу, законам и иным нормативным правовым актам области правовые акты территориальных органов государственной власти подлежат отмене не только органами их принявшими, но и вышестоящим представительным органом - областным Советом депутатов, главой администрации области в порядке осуществления ими своих полномочий, либо признаются недействительными в судебном порядке. Помимо этого они не вправе принимать законы, их правовые акты принимаются в форме решений.

Целесообразность появления территориальных Советов взамен выборных органов местного самоуправления можно объяснить только стремлением усилить централизованные начала в управлении территориями области, т.к. в построении органов местного самоуправления отсутствует иерархия и соподчиненность. Их взаимоотношения с территориальными администрациями стали строиться на принципах во многом схожих с теми, на которых функционировали местные Советы и их исполкомы в советский период. Так, был возрожден принцип "двойного подчинения": территориальная администрация стали подотчетны соот-

ветствующему территориальному Совету и администрации Новосибирской области в пределах их компетенции, установленной законом области о территориальных органах государственной власти (ч.2 ст. 28).

Главы территориальных администраций назначаются главой администрации области по согласованию с соответствующим территориальным Советом депутатов сроком на четыре года. Правомерность такого порядка назначения на должности глав территориальных администраций вызывает определенные сомнения. Обратимся к Постановлению КС РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" [1]. Конституционным Судом было установлено, что главы территориальных администраций являются должностными лицами самостоятельного исполнительного органа государственной власти "именно данной административно-территориальной единицы, а не должностными лицами структурного подразделения вышестоящего органа государственной власти". В ч.3 ст. 5 и ст. 10 Конституции РФ установлено, что государственная власть в РФ осуществляется на основе принципов разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня и самостоятельности в пределах их полномочий. "Поэтому назначение и освобождение от должности главы администрации и его заместителей не может быть отнесено к компетенции органов государственной власти Удмуртской Республики...", - говорится в отмеченном выше постановлении КС РФ. Если выносить суждение по аналогии, то вне всякого сомнения соответствующие положения Устава НСО (ч.2 ст. 45) и областного закона "О территориальных органах государственной власти в Новосибирской области" (ч.2 ст. 29) в случае обращения с запросом в Конституционный Суд РФ будут признаны им неконституционными. Примечательно, что с момента принятия КС РФ постановления по удмуртскому делу прошло уже больше года, однако связанные обоюдным решением органы законодательной и исполнительной власти не спешат обратиться в федеральный орган конституционной юстиции в целях защиты публичного интереса, хотя вправе это сделать.

Несмотря на видимую приверженность новым основам конституционного строя, закрепленным в федеральной конституции и перенесенным в Устав НСО, областные власти, используя в новых условиях опыт советского строительства, приложили немало усилий для восстановления на территории НСО принципов "демократического централизма" и "двойной подчиненности" новых органов исполнительной власти - территориальных администраций. Обоснованием такой реформы стал тезис о необходимости повышения управляемости процессами преобразований в экономической и политической сферах. Используя собственное право определять название органов государственной власти в субъекте федерации, областные законодатели под преобладающим влиянием коммунистов сохранили термин "Советы депутатов" для наименования всех представительных органов государственной власти в области, а также выборных органов местного самоуправления. Однако по действующему федеральному законодательству название представительных органов местного самоуправления вправе определять сами муниципальные образования.

---

1. СЗ РФ. 1997. № 5. ст. 708.