Дата поступления рукописи в редакцию: 01.10.2025 г.
Дата принятия рукописи в печать: 02.10.2025 г.

КАРЕЛИН А. В.
юрист коллегии адвокатов «Мост» (г. Москва)
e-mail: mail@law-books.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье автор делает вывод о том, что на основе интерпретации конституционных положений можно сделать вывод о характере и направленности реализации принципа разделения властей в субъектах Федерации, определить систему его нормативного регулирования. Для уяснения особенностей разделения властей и его правового регулирования на региональном уровне важно учитывать, что вся система организации государственной власти в субъектах Российской Федерации относится к вопросам, правовое регулирование которых находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Одним этим обусловлен сложный, многоуровневый характер правовой основы взаимодействия различных ветвей государственной власти в субъектах Федерации.

Ключевые слова: разделение властей, субъект Российской Федерации, конституция, государственная власть, органы исполнительной власти, федеральное законодательство.

KARELIN A. V.
Lawyer, Most Bar Association (Moscow)

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. In this article, the author concludes that, based on the interpretation of constitutional provisions, it is possible to determine the nature and direction of the implementation of the principle of separation of powers in the constituent entities of the Federation and to define the system of its regulatory framework. To understand the specifics of the separation of powers and its legal regulation at the regional level, it is important to consider that the entire system of organizing state authority in the constituent entities of the Russian Federation pertains to matters whose legal regulation is under the joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities. This alone explains the complex, multi-layered nature of the legal framework for interaction between the various branches of government in the constituent entities of the Federation.

Key words: separation of powers, constituent entity of the Russian Federation, constitution, state authority, executive authorities, federal legislation.

Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции России, государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. При этом установление общих принципов организации системы органов государственной власти отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Кроме того, система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

Конституционное содержание правового регулирования рассматриваемых отношений имеет как федеральный, так и региональный компоненты. Федеральный компонент воплощен в Конституции РФ и конкретизирующем ее федеральном законодательстве, а региональный – в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и основанных на них нормах регионального конституционного права. Конституция РФ 1993 г., как отмечалось выше, не закрепляет систему органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Вместе с тем это не означает пробельности Конституции РФ в части, касающейся регулирования принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации, взаимоотношений региональной законодательной и исполнительной власти. По мнению Н.А. Богдановой, принцип, предписывающий осуществление государственной власти в Российской Федерации на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ), позволяет субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать систему органов

государственной власти. Основополагающие конституционные принципы, получающие свое закрепление на уровне основ конституционного строя России, имеют фундаментальное значение для правового регулирования всей системы властеотношений, в том числе складывающихся на уровне отдельных субъектов Российской Федерации. Речь идет о том, что соответствующие конституционные нормы, будучи нормами прямого действия, выполняют важные правотворческие функции. С их помощью на основе буквы и духа норм Конституции РФ развивается вся система федерального и регионального законодательства, обеспечивающего регулирование отношений, связанных с реализацией принципа разделения ветвей власти.

Прямым результатом такого воздействия Конституции РФ на законодателя явилось, если иметь в виду анализируемую проблему, принятие Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в ред. от 8 ноября 2007 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах...»). Федеральный закон закрепляет принцип разделения властей в качестве одного из принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 1). Формулировка ст. 1 не только провозглашает принцип разделения властей в качестве основы организации власти в субъекте Российской Федерации, но и содержит указание на его целевую направленность: разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица.

Вопрос о нормативном воздействии Конституции на текущее законодательство был глубоко исследован А. А. Белкиным. По его мнению, принцип разделения властей представляет собой сложное организационно-правовое образование, предполагающее:

- функциональное разделение властей, обеспечивающее четкое разделение государственных функций на законодательную, исполнительную и судебную;

- институциональное разделение властей, предполагающее разделение власти в пределах конкретных уполномоченных государственных органов;

- персональное разделение властей, выражающееся в наделении государственных органов и их должностных лиц общим и особым правовым статусом.

Конституционные положения, характеризующие основы разделения государственной власти субъектов Российской Федерации, конкретизированные Федеральным законом «Об общих принципах...», обоснованы в целом ряде решений Конституционного Суда РФ, неоднократно подтверждавшего обязательность построения системы органов государственной власти на основе принципа разделения властей, необходимость обеспечения баланса полномочий каждой ветви власти, недопустимость превалирования органов какой-либо из ветвей власти над другими. Как следует из его Постановлений от 18 января 1996 г. № 22-Q от 29 мая 1998 г., разделение властей относится к числу общих принципов демократического правового федеративного государства; оно закрепляется в Конституции РФ 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.

Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и их взаимодействие. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений. При этом, принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравновешивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие. В том виде, в каком он закреплен в Конституции РФ, данный принцип не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе.

Властные полномочия в рамках данных направлений деятельности осуществляют самостоятельные государственные органы, обладающие прерогативой в соответствующих сферах (институциональный аспект). Так, на уровне субъектов Российской Федерации исключительными полномочиями на принятие региональных законов наделен парламент субъекта; исполнительно-распорядительную деятельность вправе осуществлять высший орган исполнительной власти во главе с высшим должностным лицом субъекта (руководителем этих органов); судебная власть реализуется судами. По своему содержанию система сдержек и противовесов, предусмотренная в Конституции РФ и федеральных законах, представляет собой совокупность правовых ограничений (пределов) в отношении конкретной ветви государственной власти. Так, законодательная власть ограничена принципами права и основами конституционного строя, довольно жесткой юри-

дической процедурой законодательного процесса, которая регламентирует его основные стадии и порядок осуществления.

Согласно принципу разделения властей всякому органу, представляющему определенную ветвь власти, запрещается принимать на себя выполнение функций, принадлежащих по закону другому органу, относящемуся к иной ветви власти, а пределы деятельности государственных структур ограничены их компетенцией. При этом принцип разделения властей не исключает возможности признания в системе сдержек и противовесов определенного приоритета за теми органами государственной власти, которые находятся в непосредственной связи с народом или населением внутригосударственного публично-территориального образования. В частности, законодательный (представительный) орган государственной власти как орган народного представительства субъекта Федерации может обладать повышенным объемом полномочий по контролю над органами исполнительной власти соответствующего территориального уровня и по привлечению исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц к ответственности от имени и в интересах населения.

Универсальный характер принципа разделения властей с точки зрения объема охвата им государственно-правовых отношений не означает, однако, что на каждом территориальном уровне организации государственной власти он должен быть реализован одним и тем же способом, поскольку разделение властей представляет собой именно принцип, а не завершенную модель организации государственной власти.

Поэтому следует отметить, что одной из существенных особенностей разделения властей на региональном уровне в Российской Федерации является то, что для субъектов Российской Федерации определяющее значение имеет проблема разделения полномочий, взаимодействия, ответственности не между тремя (что характерно для классического варианта разделения властей по горизонтали), а между двумя ветвями власти – законодательной и исполнительной.

Причина такого положения очевидна: основные звенья системы судебной власти в Российской Федерации относятся к федеральному уровню. Субъектам Российской Федерации не дано право устанавливать свою систему органов судебной власти, поскольку судебная система едина.

В федеративном государстве, где суд, рассматривая дела и обеспечивая законность, должен в первую очередь руководствоваться федеральными законами не только в силу принципа их приоритета, но и потому, что для многих сфер эти законы являются предопределяющими и даже единственными регуляторами общественных отношений.

И только в учреждении своих конституционных (уставных) судов, призванных обеспечивать соответствие их конституциям, уставам иных актов субъектов, последние могут проявить свое усмотрение. Согласно ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и ст. 1 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», к судам субъектов Российской Федерации относятся также мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Федерации.

В то же время имеющаяся у субъектов Российской Федерации возможность создания собственных судов – в лице конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей – не влияет существенным образом на то, что в региональной системе разделения властей основные судебные функции сохраняются за федеральными органами конституционного, гражданского, административного судопроизводства. Иными словами, указание ч. 2 ст. 77 Конституции РФ на то, что субъекты самостоятельно устанавливают свою «систему органов государственной власти», следует толковать более конкретно: они устанавливают свою систему органов законодательной и исполнительной власти. Это подтверждается и правовыми позициями Конституционного Суда РФ, которые состоят в следующем.

Конституция РФ относит к ведению Российской Федерации как судоустройство (п. «о» ст. 71 Конституции РФ) и установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности (п. «г» ст. 71 Конституции РФ), так и установление судебной системы Российской Федерации в целом, которая в силу ст. 118 (ч. 3) определяется исключительно Конституцией РФ и федеральными конституционными законами. Конституция РФ устанавливает единую судебную систему и не предполагает в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Российской Федерации.

Данная правовая позиция подтверждена в Определении Конституционного Суда РФ от 12 марта 1998 г. № 32-0 по запросу высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Таким образом, конституционные нормы предписывают обязательность урегулирования организации судебной системы именно федеральным конституционным законом. Это свидетельствует о том, что вопрос о разграничении компетенции в области установления судебной системы однозначно решен самой Конституцией РФ. При этом не предполагается какое-либо делегирование полномочий Российской Федерации ее субъектам на основании договоров, поскольку на федеральном законодателе лежит обязанность самостоятельно определить перечень всех действующих судов, систему процессуальных инстанций и их компетенцию.

Рассмотренные положения федерального законодательства, конкретизирующие конституционные принципы регулирования конституционного статуса субъектов Российской Федерации, выступают в качестве основы для дальнейшего регулирования разделения властей на региональном уровне.

Вопрос об организации государственной власти в субъектах Российской Федерации составляет обязательный предмет регулирования конституций и уставов субъектов Российской Федерации. К важным вопросам конституционно-уставного регулирования относится и возможность применения ответственности одной ветви власти перед другой, взаимодействия законодательной и исполнительной власти Анализ регионального конституционно-уставного законодательства свидетельствует, что в большинстве конституций и уставов субъектов Российской Федерации разделение властей закреплен в качестве важнейшего принципа, основы их конституционно-правового статуса. Например, рассматриваемый принцип находит свое закрепление в качестве основы конституционного (уставного) строя субъекта Российской Федерации в ст. 5 Устава (Основного закона) Владимирской области, в ч. 2 ст. 7 Устава (Основного закона) Волгоградской области, в ст. 7 Устава (Основного закона) Омской области, в ч. 2 ст. 1 Устава (Основного закона) Рязанской области.

Нормативная конкретизация конституционного (уставного) регулирования принципа разделения властей и отношений между законодательной и исполнительной властью осуществляется в отраслевом законодательстве субъектов Российской Федерации. В системном виде это регулирование можно представить как несколько типологических групп законов и нормативных правовых актов. Это, во-первых, законы об общей системе государственной власти в субъектах Российской Федерации (например, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край). Во-вторых, во многих субъектах Российской Федерации приняты законы о системе и структуре исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (Республика Карелия, Республика Хакасия, Удмуртская Республика, Алтайский, Краснодарский, Красноярский и Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Костромская, Липецкая, Московская, Новгородская, Новосибирская, Орловская, Пензенская, Томская, Тульская, Ульяновская и Читинская области).

В-третьих, имеется в виду избирательное законодательство, т. е. законы о выборах депутатов законодательных органов. В ряде субъектов, включая Республику Башкортостан, Алтайский край, Псковскую область и город Москву, соответствующие общественные отношения урегулированы в форме кодексов. К следующей группе можно отнести регламенты, как акты процедурно-процессуального характера, определяющие порядок деятельности и, следовательно, взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Думается, более рациональному решению этих вопросов способствовала бы разработка на основе Федерального закона «Об общих принципах…» специальных законов субъектов Российской Федерации тематического (целевого) характера, которые систематизировали бы содержащиеся в различных законодательных актах субъектов нормы и институты правовой регламентации принципа разделения властей, опосредующие взаимоотношения законодательной и исполнительной власти.

Список литературы:

[1] Герасимов Д.А. Государственное содействие развитию физической культуры и спорта групп населения, нуждающихся в повышенной социальной защите // Российский научный вестник. 2021. № 3. С. 30.

[2] Грудцына Л.Ю. Демократия и гражданское общество в России: как это было // Российский научный вестник. 2021. № 3. С. 18.

[3] См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 169.

[4] Темнов С.В. Государственное регулирование адвокатуры как правовая основа института адвокатской тайны в XX – начале XXI вв.: пределы и перспективы // Российский научный вестник. 2021. № 1. С. 56.

[5] См.: 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.

[6] См.: Мартьянова Г.В. Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9, 10.

[7] См., напр.: Белкин А.А. Понятие и виды конституционного воздействия на текущее законодательство // Вестннк ЛГУ. 1984. № 17.

[8] Мецгер А.А. К вопросу о защите прав и свобод человека и гражданина при осуществлении правоприменительной деятельности // Российский научный вестник. 2021. № 3. С. 22-23.

[9] См.: 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.

[10] Каллагов Т.Э. Историко-правовые основы конституционного статуса Президента Российской Федерации // Российский научный вестник. 2021. № 3. С. 41.

[11] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 6-П по делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Зако-

на Республики Коми «О государственной службе Республике Коми // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

[12] См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ в ред. от 5 апреля 2005 г. «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

[13] См.: Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ в ред. от 2 марта 2007 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

[14] Лебедев В.Е. Правовая природа опционного договора, его признаки и отличие от других производных финансовых инструментов в Российской Федерации // Российский научный вестник. 2021. № 1. С. 52.

[15] См.: Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 52.

[16] Егоров А.Э. Экономические правила ВТО в сфере международной торговли услугами // Российский научный вестник. 2021. № 1. С. 47.

[17] Долгий М.О. История конституционных изменений места и роли правоохранительной функции в государстве: исторические аспекты // Международный научный вестник. 2021. № 3. С. 16.

[18] Каллагов Т.Э. К вопросу об основаниях возникновения и прекращения муниципально-служебных отношений в Российской Федерации // Международный научный вестник. 2021. № 3. С. 25.

[19] Гончаров И.А. Исторические аспекты развитие системы объектов права собственности в Российской Федерации // Международный научный вестник. 2021. № 3. С. 22.

References:

[1] Gerasimov D.A. State assistance in the development of physical culture and sports for groups of the population in need of increased social protection // Russian Scientific Bulletin. 2021. No. 3. P. 30.

[2] Grudtsyna L.Yu. Democracy and civil society in Russia: how it was // Russian Scientific Bulletin. 2021. No. 3. P. 18.

[3] See: Bogdanova N.A. The system of constitutional law science. Moscow, 2001. P. 169.

[4] Temnov S.V. State regulation of the legal profession as a legal basis for the institution of attorney-client privilege in the 20th – early 21st centuries: limits and prospects // Russian Scientific Bulletin. 2021. No. 1. P. 56.

[5] See: Federal Law of October 6, 1999 No. 184-FZ «On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation» // Collected Legislation of the Russian Federation. 1999. 42. Art. 5005.

[6] See: Martyanova G.V. The Principle of Separation of Powers and its Implementation in the Subjects of the Russian Federation: Abstract of a Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow, 2007. Pp. 9, 10.

[7] See, for example: Belkin A.A. The Concept and Types of Constitutional Impact on Current Legislation // Vestnnk LSU. 1984. No. 17.

[8] Metzger A.A. On the Issue of Protecting the Rights and Freedoms of Man and Citizen in the Implementation of Law Enforcement Activities // Russian Scientific Bulletin. 2021. No. 3. pp. 22-23.

[9] See: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 18, 1996 No. 2-P on the case of verifying the constitutionality of a number of provisions of the Charter (Basic Law) of Altai Krai // Collected Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 4. Art. 409.

[10] Kallagov T.E. Historical and Legal Foundations of the Constitutional Status of the President of the Russian Federation // Russian Scientific Bulletin. 2021. No. 3. P. 41.

[11] See: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 29, 1998 No. 6-P in the case concerning the review of the constitutionality of Part 4 of Article 28 of the Law of the Komi Republic «On the Civil Service of the Komi Republic» // Collected Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 23. Art. 2626.

[12] See: Federal Constitutional Law of December 31, 1996 No. 1-FKZ as amended on April 5, 2005 «On the Judicial System of the Russian Federation» // Collected Legislation of the Russian Federation. 1997. No. 1. Art. 1.

[13] See: Federal Law of December 17, 1998 No. 188-FZ as amended. of March 2, 2007 «On Justices of the Peace in the Russian Federation» // Collected Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 51. Article 6270.

[14] Lebedev V.E. Legal Nature of an Option Agreement, Its Features and Difference from Other Derivative Financial Instruments in the Russian Federation // Russian Scientific Bulletin. 2021. No. 1. P. 52.

[15] See: Avakyan S.A. Problems of Unity and Independence of Government Institutions in Russia // Journal of Russian Law. 1997. No. 7. P. 52.

[16] Egorov A.E. WTO Economic Rules in the Sphere of International Trade in Services // Russian Scientific Bulletin. 2021. No. 1. P. 47.

[17] Dolgiy M.O. History of Constitutional Changes in the Place and Role of the Law Enforcement Function in the State: Historical Aspects // International Scientific Bulletin. 2021. No. 3. P. 16.

[18] Kallagov T.E. On the Grounds for the Emergence and Termination of Municipal-Service Relations in the Russian Federation // International Scientific Bulletin. 2021. No. 3. P. 25.

[19] Goncharov I.A. Historical Aspects of the Development of the System of Property Rights in the Russian Federation // International Scientific Bulletin. 2021. No. 3. P. 22.