

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

На правах рукописи

Кафедра политических наук

**ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКО-ФУНКЦИОНАЛЬНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ(НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

АВТОРЕФЕРАТ

магистерской работы

студента 2 курса 264 группы

Направление подготовки 41.04.04 «Политология»; «Государственная
политика и управление»

юридического факультета

Каваевой Ольги Юрьевны

Научный руководитель

профессор, д.п.н., _____.

должность, уч. степень, уч. звание

(подпись)

/ А.А. Вилков

(инициалы, фамилия)

« _____ » _____ 20__ г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.п.н., _____

должность, уч. степень, уч. звание

_____ / А.А. Вилков

(подпись)

(инициалы, фамилия)

« _____ » _____ 20__ г.

Саратов 2019

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы

Актуальность темы исследования обуславливается тем что, проблемы взаимодействия исполнительной и представительной власти занимают, как подтверждает практика последнего десятилетия, одно из первых мест в становлении современной русской государственности как на федерационном уровне, так и на уровне единичных субъектов РФ. Конституция 1993 года провозгласила принцип разделения властей в качестве одной из основ конституционного строя . К сожалению, она не смогла ответить на ряд вопросов, связанных с принципом разделения властей . К ним относятся вопросы характера взаимоотношений, форм взаимодействия, способов разрешения вероятных разногласий между ветвями власти и их органами.

Безусловно, все это лежит в основе проблемы, функционирования современной федеральной системы разделения властей. Отсутствие верных механизмов взаимодействия властей может не благоприятно сказаться не только на принципе разделения властей, но и на судьбе России .

Для регионального же уровня эта проблемы является ещё более актуальной. Так как Конституция РФ довольно коротко и обобщено раскрывает подобные вопросы относительно региональной системы государственности, предоставляя возможность субъектам самостоятельно устанавливать региональную систему государственной власти . В октябре 1999 года был принят Федеральный закон: «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», положивший начало новому региональному строительству и принципам взаимодействия ветвей власти субъектов Российской Федерации. Все эти вопросы требуют глубокого и внимательного изучения не только с позиций соответствия моделей региональной политики Конституции РФ, но и принципу разделения властей, его духу и содержанию.

Важно при этом учитывать, что проблема разделения властей чаще всего возникает в деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти. Одна из причин этого - иллюзорная взаимозаменяемость этих властей, имеющая своей основой тесное соприкосновение, взаимосвязь функций законотворчества и исполнения законов. Судебная же власть стоит как бы особняком, имеет значительно более специфичные характеристики. Поэтому вполне оправданным является специальный анализ проблем разделения, прежде всего, двух ветвей власти - законодательной и исполнительной, что, естественно, ни в коей мере не означает игнорирование судебной власти.

Степень научной разработанности темы.

Степень научной разработанности целесообразно определять с учетом полноты изучаемой проблемы. Большое количество, рассматриваемых вопросов диссертации предусматривают их анализ с использованием исторического, системного и сравнительного подходов, применения истории политических учений, политологии, философии, теории государства и права и других отраслей знаний.

В работе над магистерским исследованием наиболее весомыми стали труды, касающиеся общетеоретических и методологических проблем теории разделения властей, они были использованы в первой главе магистерской. К теоретикам, заложившим основы теории разделения властей относятся: Аристотель, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо А. Гамильтон, Д. Мэдисон и другие. В отечественной литературе своё развитие теория разделения властей получила в дооктябрьский период 1917 года, к политическим исследователям этого периода можно отнести: М.М. Ковалевского, М.М. Сперанского, Б.И. Чичерина, А.И. Елистратова. Современное представление о теории разделения властей связано с такими авторами как: В.Е. Чиркин, Е.Г. Крылова

При изучении конституционного принципа разделения властей в России и субъектах РФ, были использованы работы: Г. Н. Чеботарева, Н. П. Петрова,

Г. В. Мартянова, С. А. Осетров, В. В. Лузина, они позволили наиболее глубоко рассмотреть проблемы реализации конституционного принципа разделения властей, как в целом в Российской Федерации, так и относительно регионов.

Политический аспект разделения властей в своих работах выделяют: Н.В. Лебедева, Г. Б. Агабеков, К.С.Бельский, Б.П. Елисеев они рассматривают проблемы организации и ответственности государственных органов власти .

Проблематика разделения властей рассматривалась и саратовскими исследователями такими как: И.И. Кузнецов, А.А. Вилков. Устройству законодательной власти на региональном уровне Саратовской области, посвящены работы: С.М. Бекетовой, Т.Д. Зражевской, А.А. Зелепукина, О.Н. Громовой.

В настоящее время вопрос взаимодействия государственных органов власти стал одним из распространенных, в законодательстве начал складываться относительно самостоятельный институт взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ. Это подтверждается наличием в уставах и конституциях субъектов РФ самостоятельной главы или раздела, регламентирующих взаимоотношения органов исполнительной и законодательной власти. С момента введения термина более расширилось представление о механизмах функционирования органов государственной власти, об отношениях, возникающих, между ними, в целом о принципе разделения властей.

Цель исследования заключается в выявлении закономерностей и форм взаимодействия и функционирования органов законодательной и исполнительной власти субъекта РФ, разделения между ними полномочий в процессе реализации региональной политики, выведении особенностей политико-функционального разделения властей.

Исходя из цели исследования, можно выделить следующие **задачи исследования:**

- Рассмотреть содержание и значение принципа разделения властей в зарубежной и отечественной науке.

- Изучить конституционный принцип разделения властей в современном российском государстве и субъектах РФ.

- Выявить как происходит организация законодательной и исполнительной власти на региональном уровне на примере Саратовской области

- Определить основные направления и формы взаимодействия органов государственной власти в Саратовской области

- Выделить основные направления функционального взаимодействия представительных и исполнительных органов государственной власти в Саратовской области.

- Прояснить контрольные формы воздействия Саратовской Областной думы на Правительство Саратовской области.

Объектом данного исследования является политико-функциональное разделение властей

Предметом данного исследования является особенности политико-функционального разделения властей на региональном уровне(на примере Саратовской области)

Для решения поставленных в работе задач был использован комплекс научных **методов и подходов**.

Методологической основой исследования послужили современные методы познания, такие как: системный, сравнительный, исторический. Морфологический подход, позволил систематично выявить различные варианты решения проблемы путем сочетания выделенных элементов или их признаков. В рамках сравнительного метода были использованы следующие подходы: функциональный, позволивший соотносить функции, выполняемые тем или иным институтом государства; нормативный, использованный с целью анализа норм права и законодательных решений; бинарный – для сопоставления двух ветвей власти. Так же в работе использовались методы

анализа документов, которые позволили исследовать содержание и структуру изучаемого объекта, выявить сведения, необходимые для проведения магистерского исследования. Метод анализа документов позволил изучить специфику функционального взаимодействия исполнительной и представительной власти в Саратовской области, в практической части исследования при анализе отчета Губернатора о результатах деятельности Правительства Саратовской области за 2018 год был использован контент-анализ, который позволил отследить уровень взаимодействия государственной власти Саратовской области с Государственной думой.

Источниковая база исследования.

Законодательные акты федерального уровня, нормативно-правовые акты регионального уровня, труды в области политологии, философии, социологии и юриспруденции, материалы практической деятельности региональных органов власти, материалы сайтов, СМИ, Доклад Саратовской областной Думы «Мониторинг законодательной деятельности Саратовской областной Думы в 2018 году», Выступление Губернатора В.В. Радаева на заседании Саратовской областной Думы, посвященном отчету о результатах деятельности Правительства области в 2018 году, Официальные Сайты Государственной Думы, Официальный сайт Правительства РФ, Правительства Саратовской области, Саратовской областной Думы.

На основе проведенного исследования сформулированы следующие **основные положения, выносимые на защиту:**

1. В Российской Федерации существует три ветви власти, самостоятельные и независимые друг от друга это - законодательная, исполнительная и судебная. В исследовании было выявлено, что современная система сдержек и противовесов имеет некоторые проблемы в реализации принципа разделения властей, что напрямую демонстрирует ее неэффективность. Основными из них являются проблемы в реализации принципа разделения властей, которые содержатся в отсутствии четкого закрепления в Российской Федерации полномочий ветвей власти. В

результате исследования конституционного принципа разделения властей, было выявлено, что особенностью механизма разделения властей в России является то, что ему присущ «смешанный» вариант разделения властей, обусловленный наличием внешнего арбитра (институт президента), который стоит вне трех ветвей власти, обеспечивает их взаимодействие и согласованное функционирование. Принцип разделения властей для России необходим и очень важен, он выражается не только в распределении власти на три ветви, но и в равномерном рассредоточении, что предупреждает концентрацию власти в одних руках или в руках группы лиц и предотвращает наступление авторитарного режима. Выявленные особенности и проблемы исследования теории разделения властей, имеют непосредственную теоретическую значимость в дальнейшем исследовании этой проблематики.

2. Принцип разделения властей в региональном аспекте имеет более сложный механизм реализации. Это вытекает из того, что в главном законе Российской Федерации содержатся положения о том, что региональные органы самостоятельны по отношению друг к другу, реализуют систему сдержек и противовесов, но при этом в иерархии государственной власти, региональная власть подчинена федеральной. Эффективное функционирование государственно-властного механизма на принципах разделения властей может осуществляться только при условии согласованного взаимодействия. Также можно отметить, что на современном этапе еще не создан оптимальный механизм государственно-властных взаимоотношений органов государственной власти на региональном уровне.

3. Проведенное исследование позволило определить основные направления взаимодействия органов государственной власти в Саратовской области. Одной из форм такого взаимодействия является осуществление контроля за деятельностью Правительства области по вопросам: соблюдения и исполнения законов области, исполнения областного бюджета, исполнения бюджета территориальных государственных внебюджетных

фондов области, соблюдения установленного порядка распоряжений государственной собственностью области. На основе анализа различных источников мы выявили в признаки как формального, так и функционального взаимодействия исполнительной и законодательной власти. К формальному взаимодействию можно отнести: проведение депутатских слушаний и рабочих групп. Функциональное взаимодействие наблюдается в форме проведения круглых столов и правительственных часов, заслушиваются отчеты министров, ведутся активные дискуссии, предлагаются рекомендации, как для органов законодательной власти, так и исполнительной. На протяжении последних 10 лет наблюдается тенденция смещения функционального взаимодействия в сторону исполнительной власти, но законодательная власть своей деятельностью старается уравновесить это взаимодействие.

Апробация результатов исследования: отдельные положения исследования были обсуждены на:

- V Международной научно-практической конференции на тему: «Электоральный цикл современной России: итоги и перспективы» (2018 год) – тема доклада – «Конституционный принцип разделения властей в современном российском государстве».

Структура работы. Магистерская работа состоит из введения, трёх глав, заключения и списка источников использованной литературы и приложения. Общий объем работы составляет 103 страницы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и основные задачи исследования, излагается методологическая основа, источниковая база, новизна исследования. Формулируются положения, выносимые на защиту. Приводятся сведения об апробации и

внедрении научных результатов. Формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Политико-правовые основы системы разделения властей в Российской Федерации» включает в себя два параграфа.

Первый параграф под названием «Содержание и значение принципа разделения властей в зарубежной и отечественной науке» посвящен рассмотрению понятия разделение властей, основных подходов к изучению данного принципа. Отмечается, что свое развитие теория разделения властей берет во времена Античности и изучение этой теории продолжается по сегодняшний день. В России система разделения властей получила своё развитие в 1990е годы. Так же в этом параграфе рассматривается положение Президента РФ, законодательной и исполнительной власти в структуре государственной власти Российской Федерации. При этом замечено, что оптимальной формы разделения властей, не сформировалось в современной России и требуется ее усовершенствование.

Второй параграф под названием «Конституционный принцип разделения властей в современном российском государстве и субъектах РФ» включает рассмотрение принципа разделения властей РФ, выделение проблем этого принципа. Рассматривается понятие единства государственной власти, роль законодательных и исполнительных органов государственной власти. Предложены рекомендации по усовершенствованию функционирования этого принципа на региональном уровне.

Вторая глава «Институциональные особенности устройства государственной власти на региональном уровне в современной России на примере Саратовской области» включает в себя два параграфа.

В первом параграфе под названием «Организация законодательной и исполнительной власти на региональном уровне на примере Саратовской области». Рассматривается модель построения органов государственной власти в России, структура государственных органов в Саратовской области,

их функции и принципы функционирования, порядок их взаимодействия между собой.

Во втором параграфе «Основные направления и формы взаимодействия органов государственной власти в Саратовской области» определены направления, формы взаимодействия, порядок участия Правительства в работе Думы. Рассматривается порядок решения споров между Областной Думой и Правительством Саратовской области.

Третья глава «Специфика функционального взаимодействия исполнительной и представительной власти в Саратовской области» включает два параграфа.

Первый параграф на основе анализа официальных источников определяет основные направления функционального взаимодействия представительных и исполнительных органов государственной власти в Саратовской области. Выделяет наиболее проблемные сферы взаимодействия. На основе анализа СМИ раскрывается проблематика во взаимодействии законодательной и исполнительной власти Саратовской области.

Второй параграф закрепляет контрольные формы воздействия Саратовской Областной думы на Правительство Саратовской области, обобщается информация о взаимодействии Саратовской Областной Думы и Правительства области.

В ходе работы нами был разработан ряд рекомендаций, способных, на наш взгляд, повысить уровень взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Саратовской области: 1. Рекомендуется Правительству Саратовской области в письменной форме выкладывать информацию заседаний. 2. Ввести новые формы по взаимодействию Саратовской областной Думы и Правительства Саратовской области, которые расширят функциональное взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти.

В **заключении** подводятся итоги магистерской работы, обобщаются основные теоретические и практические выводы.

Основные положения магистерской работы отражены в следующих научных публикациях:

Каваева О.Ю. Конституционный принцип разделения властей в современном российском государстве//Молодежная политическая наука в Саратове. Ежегодник научных статей по проблемам политической теории и практики студентов, магистрантов, аспирантов саратовских вузов. Саратов. Издательство "Саратовский источник", 2018. Вып. 6. С. 46-51.-ISBN 978-5-91879-821-8

Каваева О.Ю. Особенности организации законодательной и исполнительной власти в Саратовской области //Молодежная политическая наука в Саратове: ежегодник научных статей по проблемам политической теории и практики студентов, магистрантов, аспирантов саратовских вузов. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2019. Вып. 7. С. 45-48.