

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Пятигорский государственный лингвистический университет»
Юридический институт

На правах рукописи

Урусова Ирина Олиевна

Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов
Российской Федерации и их роль в системе федеральных
и региональных органов власти

Специальность: 12.00.02-Конституционное право, конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель-
доктор юридических наук,
профессор
Тхабисимова Л. А.

Москва – 2014

Содержание

Введение.....	4
Глава 1. Институт высших должностных лиц субъектов РФ и конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	17
1.1 Институт высшего должностного лица субъекта РФ в историческом и исследовательском аспектах.....	17
1.2 Законодательная основа регулирования института высших должностных лиц субъектов РФ	24
1.3 Компоненты конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ.....	40
1.4 Порядок обретения полномочий высшими должностными лицами субъектов РФ - история и современные тенденции.....	47
Глава 2. Место и роль высших должностных лиц субъектов РФ в системе органов власти РФ, органов власти субъектов РФ и во внешних отношениях субъектов РФ с зарубежными государствами.....	58
2.1 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов РФ с Президентом РФ.....	58
2.2 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов РФ с Федеральным Собранием РФ и Правительством РФ.....	76
2.3 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов РФ с органами судебной системы РФ.....	91

2.4	Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов РФ с органами государственной власти и органами местного самоуправления субъекта РФ.....	100
2.5	Высшие должностные лица субъекта РФ в системе внешних отношений.....	..107
	Глава 3. Проблемы и пути оптимизации конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов РФ.....	123
3.1	Сравнительная характеристика порядка обретения полномочий высшими должностными лицами субъектов РФ и субъектов зарубежных федераций: проблемы рецепции.....123
3.2	Федеральное вмешательство и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.....131
3.3	Высшие должностные лица в системе органов государственной власти в новых субъектах РФ – Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.....149
3.4	Вопросы оптимизации конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов РФ.....161
	Заключение.....175
	Библиографический список.....181

Введение

Актуальность диссертационного исследования. Институт высших должностных лиц субъектов Российской Федерации существует уже более 20 лет - еще до принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. Свой отсчет, в новейшей истории Российского государства институт глав субъектов Российской Федерации, ведет от Указа Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»¹, утвердившим «Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы».

После многолетних усилий предпринимаемых Президентом Путиным В.В., по восстановлению и усилению центральной власти, изучения и исследования в области совершенствования взаимоотношений федерального центра и регионов в

¹Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации (вместе с Положением об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы): Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 (ред. от 22.12.1993, с изм. от 02.03.1996)// "Российская газета", № 199, 26.10.1993.(Утратил силу в связи с изданием [Указа](#) Президента РФ от 17.06.2000 № 1110)

лице своих высших должностных лиц субъектов Федерации, проблема эта все также злободневна, по причине своей конституционной неурегулированности, что несомненно, требует комплексного углубленного изучения в ретроспективе происшедших преобразований данного института в период с 1993г. по настоящее время и попыток моделирования и прогнозирования его дальнейшего существования и развития.

В настоящее время остро стоят вопросы совершенствования конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, относящихся как к национально-государственным образованиям, так к краям и областям Российской Федерации, преимущественно входящим в Южный, Северо-Кавказский и Крымский федеральные округа, в силу их важнейшего геополитического значения, оказываемого этими регионами на развитие Российской Федерации в целом.

Актуальность выбранной темы подтверждается состоянием нормативно-правовой базы существования и функционирования этого важного государственного института, так как в Конституции РФ нет четкой регламентации правового статуса высших должностных лиц субъектов РФ, а специального Федерального конституционного закона о статусе глав субъектов РФ и сфере разграничения их полномочий, относительно полномочий руководящих исполнительных органов федерального центра, нет.

Федеральный закон от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² не является конституционным. При этом за весь период с начала его действия в него вносилось более 100 поправок, что само по себе свидетельствует о необходимости в определении конституционно-правовых основ функционирования высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

²Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

Помимо этого, на актуальность темы исследования указывает и то обстоятельство, что в современной действительности объем полномочий у глав субъектов Российской Федерации разнится, несмотря на провозглашенное ст. 5 Конституции РФ равенства всех субъектов Российской Федерации. Данное обстоятельство обусловлено не правовыми основаниями, которых и по сей день на уровне Основного закона страны, либо конституционного федерального закона не существует, а исключительно политическими факторами и предпочтениями. Принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации законодательные акты о высшем должностном лице субъекта, носят характер в большей мере административных регламентов его деятельности, но не обосновывают его конституционный статус. Кроме того они приняты не во всех субъектах Российской Федерации, и, не имея конституционного ориентира для всей страны, не могут считаться полностью легитимными для других субъектов Российской Федерации в вопросах взаимоотношения с федеральным центром.

В связи с тем, что ограничения по объему диссертационной работы не позволяют охватить обширное и различающееся от региона к региону законодательство всех 85 субъектов Российской Федерации, автором диссертационного исследования, в качестве изучения конституционно-правового статуса высших должностных лиц выбраны только субъекты Федерации Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, что обусловлено, наряду со значительной политической важностью (в том числе и социально-экономической нестабильностью), еще и тем фактором, что эти федеральные округа состоят только из республик, краев и областей, и, учитывая, что именно они составляют более трех четвертей от всего количества субъектов Российской Федерации, автор исследования считает изучение заявленной тематики на основе названных регионов наиболее репрезентативно.

Кроме того, отдельный параграф в третьей главе настоящего исследования посвящен характеристике места и роли высших должностных лиц в системе органов государственной власти в новых южных субъектах Российской Федерации.

Федерации – Республике Крым и городе федерального значения Севастополе в переходный период после вступления в состав Российской Федерации.

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности темы настоящего исследования и необходимости его проведения для формулирования предложений по совершенствованию организации системы региональной исполнительной власти.

Состояние научной разработанности исследуемой темы. С 90-х годов 20 века отдельные вопросы правового статуса, организации взаимодействия с органами местного самоуправления, представительными органами власти региона, с другими органами исполнительной власти затрагивались во многих научных работах, посвященных актуальным вопросам совершенствования федерализма в России, развития института высшего должностного лица субъекта Федерации, такими учеными, как: Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Л.В. Акопов, А.П. Алехин, А.М. Арбузкин, А.Н.Аринин, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, Б.А. Барганджия, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, А.А. Безуглов, А.А. Белкин, Н.А. Боброва, Н.А. Богданова, Л.Ф. Болтенкова, Н.С. Бондарь, С.Д. Валентей, И.А. Василенко, Н.В. Витрук, О.Н. Волкова, П.А. Высоцкий, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиев, В.В. Гошуляк, И.В. Гранкин, Э.П. Григонис, В.С. Джатиев, Р.М. Дзидзоев, М.С. Джунусов, Ю.А. Дмитриев, Д.Е. Дымов, Б.П. Елисеев, В.Р. Енгибарян, Б.Б. Задарновский, Д.Л. Златопольский, Т.Д. Зражевская, В.В. Иванов, И.А. Ильин, П.П. Ильинский, В.Г.Каменская, Л.М. Карапетян, А.А. Кармолицкий, Е.Р. Кастель, А.Н. Ким, А.В.Киселева, М.Г. Кириченко, Д.А. Ковачев, Ю.М. Козлов, Е.И. Козлова, А.Н. Козырин, Ф.Ф. Кокошкин, А.Н.Кокотов, Н.М. Колосова, Б.С. Крылов, Ю.А. Крохина, В.А. Кряжков, О.Е.Кутафин, Б.Н. Лазарев, В.И. Лафитский, А.А.Ливеровский, В.М. Лебедев, И.Д. Левин, А.И. Лепешкин, В.О. Лучин, Г.В. Мальцев, М.В. Мархгейм, М.А.Митюков, Н.А. Михалева, А.А. Мишин, Ф.Х. Мухаметшин, И.В. Мухачев, С.В. Нарутто, Г.И. Никеров, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окуньков, А.М. Осавелюк, Г.И. Петров, М.И. Пискотин, В.В. Пустогаров, В.А. Ржевский, И.В. Рукавишникова, А.П. Солдатов, В.Д.

Сорокин, И.М. Степанов, Ю.Г. Судницын, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Р.А. Тузмухамедов, В.А. Туманов, Л.А. Тхабисимова, И.А. Умнова, Н.А. Ушаков, Т.М. Фадеева, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманева, Г.М. Хачатрян, В.А.Черепанов, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин, О.И. Чистяков, Д.Ю. Шапсугов, С.М. Шахрай, Е.В. Шорина, Ю.Л. Шульженко, И.Н. Шумский, Б.С. Эбзеев, Э.С. Юсупов, А.С. Яценко.

Начиная с конца девяностых годов прошлого столетия, по теме института и конституционно-правового статуса должностных лиц субъектов Российской Федерации также проведено множество диссертационных исследований, внесших весомый вклад в развитие заявленной темы исследования.

Однако, следует отметить, что эти научные работы относятся либо к ранним периодам функционирования института высших должностных лиц субъектов Федерации, либо авторы предпринимают попытки изучения конституционно-правового статуса глав регионов исключительно в административно-территориальных образованиях Российской Федерации и не охватывают в своих работах статус высшего должностного лица республик в составе Российской Федерации, либо исследование изучаемого объекта проводится не с позиций права., а политики.

В настоящее время трансформационные процессы правового статуса высшего должностного лица региона России идут полным ходом и еще далеки до завершения и обретения черт конструкции, приближенной к идеальной. Двадцатилетний опыт реализации высшими должностными лицами субъектов РФ своих полномочий позволяет подвести основные итоги их деятельности, обозначить обострившиеся проблемы и выработать пути их решения.

В связи с чем, можно констатировать, что в современной российской научной литературе в недостаточной степени рассмотрены вопросы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации норм Конституции РФ,

законодательства Российской Федерации и ее субъектов, связанных с функционированием высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормы конституционного законодательства Российской Федерации, конституционного и уставного законодательства субъектов РФ, отражающие роль и место высших должностных лиц субъектов РФ в системе высших органов государственной власти России.

Цель исследования обусловлена необходимостью научной разработки механизма совершенствования конституционно-правового статуса глав республик, глав администраций и губернаторов краев и областей.

В соответствии с целью диссертационной работы поставлены основные исследовательские **задачи**:

1. Проанализировать действующее законодательство Российской Федерации и ее субъектов в сфере регулирования конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

2. Определить место и роль высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (на примере ЮФО и СКФО) в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в вертикально интегрированной системе органов государственной власти России.

3. Обосновать необходимость усовершенствования конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации посредством включения в элементный состав их статуса дополнительных компонентов – образовательного ценза и опыта работы в соответствующих сферах деятельности, а также иммунитета высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

4. Проанализировать роль Государственного Совета Российской Федерации во взаимоотношениях с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации с Президентом РФ.

5. Исследовать перспективы расширения компетенций Полномочных

представителей Президента РФ в федеральных округах.

6. Аргументировать целесообразность применения мер федерального вмешательства в случае неспособности высшего должностного лица урегулировать кризисные политические и социально-экономические явления.

7. Проанализировать эффективность взаимодействия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ, судебными органами Российской Федерации, территориальными органами государственной власти Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, органами местного самоуправления.

8. Исследовать участие высших должностных лиц субъектов Российской Федерации во внешних сношениях с зарубежными государствами.

9. Проанализировать ретроспективные и перспективные тенденции в сфере обретения гражданином Российской Федерации полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

10. Разработать научно обоснованные рекомендации совершенствования, как непосредственной деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, так и их взаимоотношений с региональными и федеральными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления в возглавляемом ими регионе.

11. Изучить порядок обретения полномочий высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации старейших и молодых, крупных по территории и небольших по размерам, моно- и полинациональных, и моно- и поликонфессиональных зарубежных федераций.

12. Изучить роль и место высших должностных лиц в системе органов государственной власти в Крымском федеральном округе - Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили:
Конституция РФ, федеральное законодательство о государственных органах власти, конституции республик и уставы краев и областей в составе Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации о высших

должностных лицах и органах государственной власти субъекта Федерации, Постановления Конституционного Суда РФ, затрагивающие исследуемый предмет, а также анализ особых мнений судей Конституционного Суда РФ по принимаемым Конституционным Судом РФ постановлениям.

Эмпирической базой для настоящего исследования послужили изученные автором аналитические материалы Совета Федерации Федерального собрания РФ, статистические материалы министерств и ведомств Правительства РФ и правительств субъектов Российской Федерации, практика работы Федерального Собрания РФ и высших представительных органов субъектов Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. Для достижения поставленной цели автором исследования привлечены современные методы познания, используемые юридической наукой и используемые в практике применения. В работе применялись общенаучные (диалектический, анализа и синтеза, системно-структурный метод), специальные (социологический метод) и частнонаучные методы исследования (формально юридический, исторический, сравнительно-правовой), что позволило всесторонне изучить заявленную тему и сделать соответствующие выводы и предложения.

Теоретическую основу исследования фундаментальные труды российских ученых по вопросам конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в современной отечественной юридической науке осуществлено первое комплексное исследование конституционно-правового статуса глав республик в составе Российской Федерации и губернаторов краев, областей, а также критически осмыслены их роль и место в системе региональных и федеральных органов власти. Помимо этого, научная новизна проведенного диссертационного исследования заключается в изучении и обобщении законодательной базы новых субъектов Российской Федерации, входящих в

Крымский федеральный округ - Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Автор исследования видит новизну полученных результатов еще и в том, что в ходе исследования установлена назревшая необходимость совмещения должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с должностью главы правительства субъекта Федерации, и обуславливается такой вывод необходимостью усиления личной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации перед населением региона за социально-экономическое положение дел в субъекте Российской Федерации, а также необходимостью установления баланса исполнительной и законодательной властей в регионе.

В диссертационном исследовании обосновывается необходимость унификации статусов глав республик в составе Российской Федерации, губернаторов краев и областей Российской Федерации, предложена новая модель наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с целью укрепления федеративных начал и принципов Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, являющиеся, на наш взгляд, новыми для российской конституционно-правовой науки, а именно:

1) На основании проведенного анализа обосновывается формальный признак определения правового статуса республики как субъекта Российской Федерации. Автор, учитывая, что не может быть ни разделенного, ни частичного суверенитета, правовой статус республики в составе Российской Федерации ничем не отличаются по своему фактическому положению от иных субъектов Федерации (краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных краев), утверждает об отсутствии асимметричности Российской Федерации. Республики в составе Российской Федерации не могут считаться государствами, так как не обладают одним из важнейших признаков государства - суверенитетом.

2) Обосновывается необходимость принятия Федерального конституционного закона, в котором должны быть закреплены положения, посвященные конституционно-правовому статусу, как высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, так и самих субъектов Российской Федерации, установлены принципы конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, определены четкие критерии по разграничению компетенции между федеральными и региональными уровнями власти.

3) Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации является квинтэссенцией проблем современного развития федерализма в Российской Федерации. В частности, южные регионы представляют собой «болеву точку в теле» Российской Федерации, в силу веками сложившихся объективных причин. Это множество относительно немногочисленных этносов, исторически компактно проживающих на малых территориях, отягощенных географическими факторами - гористая местность, осложняющая ведение традиционных видов сельского хозяйства - скотоводства и земледелия, совместной границы с зарубежными странами (Кабардино-Балкарская Республика - с Грузией, Северная Осетия-Алания - с Республикой Южная Осетия, Республика Дагестан - морские границы с Азербайджаном, Ростовская область - с крайне политически и экономически нестабильным государством - Украиной).

4) Обосновывается необходимость разделять дефиниции «правовое положение» и «конституционно-правовой статус», как общее и часть, как общеотраслевое и родовое понятие, относящееся только к отрасли конституционного права, так как кроме конституционно-правового статуса в правовое положение лиц, равно как и высших должностных лиц, могут входить и элементы иных отраслей права.

5) Формулируются проблемы в реализации конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации во

взаимоотношениями с Российской Федерацией. Проблема определения и реализации своей компетенции высшими должностными лицами проистекает из существования ответственности в большей степени политической, а не правовой. Другая проблема, касается гарантий статуса высших должностных лиц, которые на сегодняшний день не имеют своего закрепления в законодательстве. В связи с чем, автор исследования приходит к выводу о необходимости разработки на законодательном уровне гармоничной, конкретно-определенной концепции развития федеративного устройства, определения модели этого устройства.

6) Предлагается, в части реформирования высших исполнительных органов государственного управления на региональном уровне, придать Государственному Совету РФ статус государственного органа управления, деятельность которого следует регламентировать Федеральным законом, определив ответственность всех его членов, в том числе и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Усовершенствовать законодательное регулирование функций Полномочных представителей Президента РФ в Федеральных округах, определив их полномочия и компетенцию в Федеральном законе, повысить их статус до ранга вице-премьера Правительства РФ с прямым подчинением Президенту РФ. Уравнять в статусе Представительства субъектов Российской Федерации в федеральных органах власти. Представительства краев, областей, города Санкт-Петербурга, автономных округов и автономной области преобразовать из Представительств при Правительстве РФ в Представительства при Президенте РФ наряду с Представительствами республик в целях уравнивания в статусах субъектов Российской Федерации.

7) Аргументирована необходимость разработки федерального конституционного закона о мерах федерального вмешательства в управление субъектами Российской Федерации, так как до настоящего времени в России отсутствует хорошо известный в зарубежных федеративных государствах институт федерального вмешательства либо прямого президентского правления.

Обоснована, также необходимость придания Полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах полномочий государственного управления в случае необходимости федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации.

8) Назрела необходимость законодательного закрепления принципа совмещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, с должностью главы правительства субъекта Российской Федерации, что решит, на наш взгляд, сразу две важнейшие проблемы качества управления регионом России:

- во-первых, личная ответственность за проводимую социально-экономическую политику правительства субъекта Российской Федерации;
- во-вторых, совмещение должности главы республики (губернатора края, области) с постом председателя правительства региона определяет исполнительную власть, как ведущую в системе разделения властей субъекта Российской Федерации и наиболее приближенная к населению соответствующего региона.

Научно-теоретическое и практическое значение представленного исследования определяется тем, что материалы диссертации дополняют и развивают научные знания в сфере государственного управления субъектов Российской Федерации, могут быть использованы в исследовательской деятельности, при подготовке учебной литературы, в образовательном процессе при чтении курсов «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», спецкурсов «Исполнительная власть в регионах Российской Федерации», «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации».

Материалы диссертации, также могут быть использованы в программах подготовки, переподготовки и повышения квалификации депутатов, государственных и муниципальных служащих. Они представляют интерес и для развития научных исследований в сфере конституционного и административного права, федерализма и государственного управления.

Апробация результатов исследования. Положения диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры конституционного права и государственного строительства Юридического института Пятигорского государственного лингвистического университета.

Некоторые теоретические наработки и предложения, имеющиеся в диссертационном исследовании, отражены в опубликованных автором научных работах. Результаты работы внедрялись соискателем в учебный процесс при преподавании дисциплин «Конституционное право России», в ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет».

Основные результаты работы изложены в докладах диссертанта на международных научно-практических конференциях. Выводы и предложения исследования сообщались на региональных, межвузовских и вузовских научно-практических конференциях, заседаниях кафедры конституционного права и государственного строительства Пятигорского государственного лингвистического университета.

Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, отражены в 11 научных статьях, 4 из них - в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ. Общий объем публикаций – 5,95 печатных листов.

Структура и объём диссертации. Структура работы подчинена логике исследования, цели, задачам работы и состоит из введения, трех глав, объединяющих 13 параграфов, заключения и списка источников и литературы.

Глава 1. Институт высших должностных лиц субъектов РФ и конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

1.1 Институт высшего должностного лица субъекта РФ в историческом и исследовательском аспектах

История создания института высших должностных лиц субъектов Российской Федерации насчитывает лишь два десятилетия – со дня принятия Конституции России в 1993 года. Через 6 лет в нашей стране был принят Федеральный закон РФ от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ называемый некоторыми юристами и политологами «инструкцией», настолько детально в нем регламентированы положения, относящиеся к организации исполнительной власти в субъектах Федерации, и в который на сегодняшний день внесено свыше сотни изменений.

После принятия Конституции РФ в 1993 г. в российских регионах проходят выборы в республиках – президентов, в краях и областях, г. Санкт-Петербурге – губернаторов, в Москве – мэра, в автономных областях и автономных округах, как правило, глав администраций.

До принятия Конституции РФ 1993г. аналогом высшего должностного лица в автономных республиках (т.к. административными единицами в РСФСР были автономные республики и области в составе РСФСР) по сути, являлись секретари обкомов (впоследствии рескомов) КПСС. После распада СССР в 1991г. и до принятия первой Российской Конституции 1993г. начался этап преобразований автономных республик в республики-государства в составе Российской Федерации с порядком назначений их глав Президентом РФ. Что касается исследовательского аспекта, то можно утверждать, что изучению правового положения и конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации посвящали свои работы множество ученых, как юристов – государствоведов, так и политологов, и это объясняется той важной и неоднозначной ролью этого института в системе организации управления федеральной власти и власти на местах, вопросах разграничения предметов ведения и полномочиями между центральными и региональными уровнями власти, в системе сдержек и противовесов российского федерализма.

Относительно конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов нашей Федерации проведено множество

³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005

исследований за весь период со дня принятия действующей Конституции РФ. Связано это, на наш взгляд, с тем, что высшее должностное лицо любого субъекта Федерации находится на пике нерешенных вопросов и противоречий в социально-политической жизни субъекта РФ, а также в расстановке политических сил, внешних и внутренних по отношению к федеративному субъекту, оказывающих решающее влияние на обеспеченность населения региона жизненными благами. Чиркин В.Е. считал, что во всех случаях президент, губернатор субъекта Российской Федерации сосредотачивает в своих руках основную долю государственной власти в субъекте⁴.

Справедливым будет сказать, что высшее должностное лицо является центром узловых проблем политической, социально-экономической жизни как возглавляемого им региона, так и во многом в жизни государства в целом, что и объясняет тот факт, что именно из-за острого политического интереса к проблемам функционирования института высших должностных лиц субъектов РФ, большое количество диссертаций защищалось по политическим наукам.

Поэтому велик интерес к исследованию ключевых характеристик правового положения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, к которому обращались и обращаются многие авторы.

⁴ Чиркин В.Е. Конституционное право России. М.: Юрист. 2004. - с.313

Как справедливо отмечает Акчурина А.В., высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации играет важную роль в функционировании исполнительной власти. Вместе с тем, неоднозначность законодательных формулировок закладывает проблемы в определении его статуса. В частности, до настоящего времени не решена коллизия, связанная с вопросом обязательности существования этой должности. Отсутствует единство мнений ученых, рассматривающих высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как главу «региона», дистанцированного и не входящего в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо как представителя «центра», в «регионе» или, наконец, как структурную единицу системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.⁵

Существующие диссертационные исследования, относящиеся к изучению института и конституционно-правового статуса высших должностных лиц федеративных субъектов России, можно, с известной долей условности, разделить на несколько групп.

Так, к группе исследований, посвященных непосредственно конституционно-правовому статусу глав регионов относятся диссертации Мазурова В.Ю. «Конституционно-правовой статус глав администраций субъектов Российской Федерации»⁶ (2001г.), Мещерякова А.Н. «Институт президентства в республиках в составе Российской Федерации»⁷ (2002г.), Гаркуши П.И. «Конституционно-правовой статус главы администрации (губернатора) края, области Российской Федерации»⁸ (2004г.), Казакова В.Г.

5 См.: Акчурина, А.А. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акчурина Анна Владимировна-М., 2008.

6 См.: Мазуров, В. Ю. Конституционно-правовой статус глав администраций субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мазуров Валентин Юрьевич - М., 2001г. 176 с.

7 См.: Мещеряков, А.Н. Институт президентства в республиках в составе Российской Федерации: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02/ Мещеряков, Александр Николаевич – М., 2002.- 236 с.

8 См.: Гаркуша, П.И. Конституционно-правовой статус главы администрации (губернатора) края, области Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гаркуша Полина Игоревна- Ростов на- Дону, 2004.- 192 с.

«Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в условиях реформирования политико-административных отношений»⁹ (2004г.), Цареградской Ю.К. «Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: политико-правовое содержание и пути оптимизации»¹⁰ (2004г.), Кайль А.Н. «Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов власти: на примере края, области»¹¹ (2004г.), Сахиевой Р.А. «Конституционно-правовой статус высшего должностного лица республики – субъекта Российской Федерации (на примере республики Татарстан)»¹² (2004г.), Орловой Э.А. «Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»¹³ (2006г.), Машьянова Н.В. «Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики»¹⁴ (2007г.), Маршаловой В.А. «Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации»¹⁵ (2007г.), Першиной Е. А. «Конституционно-

9 См.: Казаков, В.Г. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в условиях реформирования политико-административных отношений : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Казаков, Валерий Григорьевич- М.,2004.-171 с.

10 См.: Цареградская, Ю.К. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: политико-правовое содержание и пути оптимизации: дисс. ... канд. юрид. наук: 23.00.02/ Цареградская Юлия Константиновна - Орел, 2004.- 214с.

11 См.: Кайль, А.Н. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов власти: на примере края, области: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кайль, Александр Николаевич-Саратов,2004.- 224 с.

12 См.: Сахиева, Р.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица республики – субъекта Российской Федерации (на примере республики Татарстан): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Сахиева Раиса Абдулловна - Казань,2004.- 213с.

13 См.: Орлова, Э.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Орлова Эвелина Александровна –М.,2006.- 212 с.

14 См.: Машьянов, Н.В. Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики: дис. ... канд. юрид. наук.

15 См.: Маршалова, В.А. Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Маршалова Валерия Анатольевна -Казань ,2007.- 225 с.

правовые основы института губернаторства в России (на примере Южного федерального округа)»¹⁶ (2008г.), Шувалова М.Н. «Конституционно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития»¹⁷ (2009г.), Юхновой В.А. «Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законодательном процессе (на примере Дальневосточного федерального округа)»¹⁸ (2011г.), Кильметовой Р.Р. «Глава Республики Северная Осетия-Алания – высшее должностное лицо республики»¹⁹ (2011г.), Богомолова Н.С. «Конституционно-правовая ответственность государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации»²⁰ (2012г.).

Ко второй группе диссертационных исследований, изучавших наряду с исполнительной системой в субъектах РФ и институт высших должностных лиц субъектов Федерации, относятся труды Алиевой З.А. «Система органов государственной власти Республики Дагестан на современном этапе»²¹ (1998г.), Макосейчук Т.М. «Организация системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации»²²(2004г.), Опрятова В. И. «Принципы

16 См.: Першина, Е.А. Конституционно-правовые основы института губернаторства в России (на примере Южного федерального округа) : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Першина Елена Анатольевна; - М., 2008.- 199 с.

17 См.: Шувалов М.Н. Конституционно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Шувалов Михаил Николаевич –М.,2009.- 199с.

18 См.: Юхнова В.А. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законодательном процессе(на примере Дальневосточного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/Юхнова Вера Александровна - Владивосток, 2011.- 248с.

19 См.: Кильметова, Р.Р. Глава Республики Северная Осетия-Алания – высшее должностное лицо республики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Кильметова Рената Рафиковна –Махачкала, 2011.- 193 с.

20См.: Богомолов, Н.С. Конституционно-правовая ответственность государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Богомолов Никита Сергеевич- М.,2012. – 30 с.

21 См.: Алиева, З.А. Система органов государственной власти Республики Дагестан на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Алиева Зайнаб Ахмедовна- М., 1998.- 150с.

22См.: Макосейчук, Т.М. Организация системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Макосейчук Иамара Михайловна-Челябинск, 2004.- 222 с.

построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: на примере областей Центрального федерального округа»²³ (2006г.), Тесленко Д. Д. Президент «Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы взаимоотношений: проблемы взаимоотношений»²⁴(2007г.), Сахле М.А. «Взаимоотношения Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Федерации»²⁵ (2008г.), Акчуриной А.А. «Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»²⁶(2008г.), Течиева С. Р. «Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: на примере Республики Северная Осетия-Алания»²⁷ (2010г.), Тишанина Д.Е. «Конституционная ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики»²⁸ (2012г.).

К третьей группе можно отнести диссертации политологов, посвященные политологическим аспектам функционирования института высших должностных лиц: Соколовой Т. В. «Феномен губернаторской власти в России: модели политического лидерства»²⁹ (2006г.), Бодрова А. В.

23 См.: Опрятков, В. И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: на примере областей Центрального федерального округа: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14/ Опрятков Виталий Иванович - Воронеж, 2006. - 242 с.

24 См.: Тесленко, Д. Д. Президент Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы взаимоотношений: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Тесленко Дмитрий Дмитриевич- Казань, 2007.- 216 с.

25 См.: Сахле, М.А. Взаимоотношения Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/Сахле Марина Алексеевна- М., 2008.-201 с.

26 См.: Акчурина, А.А. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акчурина Анна Владимировна-М.,2008. – 194с.

27 См.: Течиев, С. Р. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: на примере Республики Северная Осетия-Алания: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14/ Течиев Сослан Русланович - Ростов-на-Дону, 2010.- 186 с.

28 См.: Тишанин Д.Е. Конституционная ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук 12.00.02/Тишанин Даниил Евгеньевич -Челябинск,2012.- 26 с.

«Стратегии губернаторского корпуса в региональных избирательных кампаниях (на материале областей Поволжья)»³⁰ (2007г.), Серова С.В. «Легитимация политической власти в условиях нового порядка избрания глав администраций субъектов Российской Федерации»³¹ (2007г.) Ашихминой Я.Г. «Прямые выборы глав субъектов РФ как электоральная модель российской политики: проблемы типологизации»³² (2008г.), Гончаренко О.В. «Трансформация института губернаторства в России в контексте современных процессов элитообразования»³³ (2009г.), Старковой М. А. «Репрезентация глав российских регионов и факторы оценки их деятельности в условиях нового механизма наделения полномочиями: 2004-2008 г.г.»³⁴ (2009г.), Горохова В.А. «Факторы сохранения должностей главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: 2005-2009 г.г.»³⁵ (2011г.), Добрыниной Е. П. «Политико-психологический анализ региональной власти: личность и роль губернатора»³⁶(2012г.)

29 См.: Соколова, Т. В. Феномен губернаторской власти в России: модели политического лидерства: модели политического лидерства: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02/Соколова Тамара Владимировна - Пермь, 2006.- 167 с.

30 См.: Бодров, А. В. Стратегии губернаторского корпуса в региональных избирательных кампаниях (на материале областей Поволжья): дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Бодров Анатолий Викторович – Саратов, 2007.- 159с.

31 См.: Серов, С.В. Легитимация политической власти в условиях нового порядка избрания глав администраций субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02/Серов Сергей Викторович- М., 2007.- 183 с.

32 См.: Ашихмина, Я.Г. Прямые выборы глав субъектов РФ как электоральная модель российской политики: проблемы типологизации: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 /Ашихмина, Яна Геннадьевна –М., 2008. – 177с.

33 См.: Гончаренко О. В. Трансформация института губернаторства в России в контексте современных процессов элитообразования : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Гончаренко Оксана Валерьевна- М., 2009.- 218 с.

34 См.: Старкова, М. А. Репрезентация глав российских регионов и факторы оценки их деятельности в условиях нового механизма наделения полномочиями: 2004-2008 гг. : дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Старкова Марина Анатольевна - Пермь, 2009.- 262 с.

35 См.: Горохов, В.А. Факторы сохранения должностей главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: 2005 - 2009 гг.:дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02/ Горохов Виталий Александрович- Санкт-Петербург., Виталий Александрович- Санкт-Петербург., 2011.-243с.

36 См.: Добрынина, Е. П. Политико-психологический анализ региональной власти: личность и роль губернатора: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02/ Добрынина Екатерина Павловна- М., 2012.- 26 с.

Вышеназванные научные труды послужили добротным фундаментом для дальнейших исследований в этом направлении. Однако, со времени создания этих работ прошло уже немало лет, и законодательный массив как федерального уровня, так, соответственно, и регионального уровня, регулирующий деятельность высших должностных лиц субъектов РФ, претерпел значительные изменения, обусловленные осуществляемой в последнее десятилетие административной реформой в стране. В то же время, необходимость проведения данного исследования злободневна и требует своей реализации, учитывая, что конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Федерации является, по-нашему мнению, квинтэссенцией проблем современного развития федерализма в Российской Федерации, а Южный и Северо-Кавказский регионы представляют собой, без преувеличения, болевую точку в теле Российской Федерации в силу веками сложившегося положения - множество относительно немногочисленных этносов, исторически компактно проживающих на малых территориях, отягощенных географическими факторами - гористая местность, осложняющая ведение традиционных видов сельского хозяйства – скотоводства и земледелия, а также в силу своего приграничного нахождения – субъекты Южного и Северо-Кавказского Федерального округа граничат с несколькими зарубежными государствами – Кабардино-Балкарская республика – с Грузией, Северная Осетия-Алания – с Республикой Южная Осетия, Республика Дагестан – морские границы с Азербайджаном, Ростовская область – с крайне политически и экономически нестабильным государством – Украиной.

Вывод: многие ученые-государствоведы исследовали проблемы

организации органов государственной власти субъектов РФ, в том числе и институт высших должностных лиц, однако, в связи с осуществляемой административной реформой необходимо осмысление конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта нашей Федерации и его место и роль в системе федеральной и региональной системы власти на современном этапе, так как по нашему мнению из-за существующих различий в статусе республик и краев, областей в составе РФ также различны по своему фактическому и юридически закреплённому значению и месту во внутривнутрирегиональной и федеральной властных системах правовые статусы глав республик и глав администраций, а также губернаторов краев и областей в Российской Федерации.

1.2 Законодательная основа регулирования института высших должностных лиц субъектов РФ и компоненты их конституционно-правового статуса

Еще до принятия Конституции РФ 12 декабря 1993г. начался период зарождения и развития законодательства о статусе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Так, например, Указом Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» было утверждено "[Положение](#) об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы».³⁷ Пунктом 4 этого Указа было рекомендовано республикам в составе Российской Федерации осуществить реформу органов государственной власти с учетом положений Указа. В соответствии с «Положением об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»³⁸

³⁷ Об основных началах организации государственной власти в субъектах, городах федерального значения, краях, областях, автономных округах Российской Федерации (далее – Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев,

До настоящего времени, к сожалению, не разработано законодательство, регулирующее и уточняющее конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ, не имеющего к тому же хотя бы примерного определения в Конституции РФ. Отсутствует на федеральном уровне также рамочный закон, который по нашему мнению должен быть не просто федеральным, а федеральным конституционным законом, а **Федеральный закон РФ от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих**

областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы): Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 (ред. от 22.12.1993, с изм. от 02.03.1996)// Российская газета, № 199, 26.10.1993.(Утратил силу в связи с изданием [Указа](#) Президента РФ от 17.06.2000 № 1110).

38 Там же.

39 О губернаторе Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 06.01.1999 №2-кз (ред. от 01.11.2013)//Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1999, № 1 (55), ст. 700.

40 О Главе Республики Калмыкия: Закон Калмыцкой ССР - Хальмг Тангч от 12.09.1991 N 238-IX (ред. от 11.07.2014)// Советская Калмыкия, № 11, 17.09.1991.

41 О Главе Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 06.07.2007 № 102 (ред. от 27.12.2013)//Собрание законодательства Республики Адыгея, № 7, июль, 2007.

42 О Главе Республики Калмыкия: Закон Калмыцкой ССР - Хальмг Тангч от 12.09.1991 № 238-IX (ред. от 11.07.2014)// Советская Калмыкия, № 11, 17.09.1991.

43 О Главе Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 17.11.1997 № 338-XXII (ред. от 31.12.2013)// Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг., Часть I.

44 О выборах губернатора Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 22.06.2012 № 878-ЗС (ред. от 31.07.2014)// Наше время, № 340-343, 27.06.2012.

45 О выборах Главы Чеченской Республики: Закон Чеченской Республики от 18.06.2012 № 13-РЗ// Вести Республики, № 117 (1800), 26.06.2012.

46 О выборах главы Кабардино-Балкарской республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29.06.2012 № 48-РЗ (ред. от 17.12.2013)//Официальная Кабардино-Балкария, № 27, 06.07.2012.

47 О порядке избрания Главы Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 08.05.2013 № 6-РЗ//Ингушетия, № 61, 14.05.2013.

48 О выборах Губернатора Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 19.06.2012 № 62-ОД (ред. от 23.05.2014)// Волгоградская правда, № 112, 27.06.2012.

49 О главе Республики Северная Осетия - Алания: Конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 17.01.2006 № 1-РКЗ (ред. от 27.12.2013)//Северная Осетия, 21.02.2006.

50 О статусе Губернатора Астраханской области: Закон Астраханской области от 21.07.2003 № 31/2003-ОЗ (ред. от 04.09.2014)//Астраханские известия, № 31, 31.07.2003.

51 О губернаторе Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 06.01.1999 № 2-кз (ред. от 01.11.2013)//Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1999, № 1 (55), ст. 700.

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷⁸, во многих своих положениях вступает в прямое противоречие с Конституцией РФ, т.к. вторгается в сферы исключительной, также называемой остаточной, компетенции субъектов РФ.

Для того, чтобы провести исследование конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ и выявить его проблемы и

52 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

53 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005

54 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005

55 Конституция Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 № 28-РЗ (ред. от 23.04.2014) // Кабардино-Балкарская правда, № 177, 09.09.1997.

56 Конституция Республики Северная Осетия-Алания:Закон Республики Северная Осетия-Алания от 12.11.1994 (ред. от 04.12.2013) // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

57 Конституция Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 05.03.1996 (ред. от 27.12.2013) //Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг., Часть I.

58 Конституция Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 10.05.1995 (ред. от 20.03.2014) //Ведомости ЗС (Хасэ) - Парламента РА, № 16, март, 1995.

59 Конституция Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 10.07.2003 (ред. от 17.02.2014) //Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.07.2003, №7, ст. 503.

60 Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 05.04.1994 (ред. от 29.06.2012) // Известия Калмыкии, №60, 07.04.1994.

61 О Главе Республики Калмыкии: Закон Калмыцкой ССР - Хальмг Тангч от 12.09.1991 № 238-IX от 12.09.1991 № 238-IX (ред. от 11.07.2014) //Советская Калмыкия, № 11, 17.09.1991.

62 Конституция Чеченской Республики: Закон Чеченской Республики от 23.03.2003 (ред. от 01.11.2012) // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

63 Конституция Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 27.02.1994. (ред. от 08.05.2013) //Сборник Конституций субъектов федерации Конституции Республик в составе Российской Федерации. Выпуск 1-Издание Государственной Думы 1995.

64 Конституция Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 27.02.1994. (ред. от 08.05.2013) //Сборник Конституций субъектов федерации Конституции Республик в составе Российской Федерации. Выпуск 1-Издание Государственной Думы 1995.

65 Там же.

методы их правового разрешения нам следует уточнить компоненты данного статуса и их определения, а также разграничить термины «правовое положение» и «конституционно-правовой статус», так как в некоторых исследованиях эти понятия смешиваются, что ведет к подмене одного другим.

Согласно «Юридической энциклопедии» статус (лат.status — состояние, положение) - совокупность общих прав, определяющих правоспособность, и основных прав и обязанностей, неотделимых от лиц, органов, организаций, юридических лиц. Основные права и обязанности распространяются на всех индивидов независимо от обстоятельств, включая

66 Устав (Основной Закон) Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 12.10.94 № 6-кз (ред. от 01.11.2013)//Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1994, № 4, ст. 41.

67 О системе органов государственной власти Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 31.07.1996 № 15-кз (ред. от 07.02.2014) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1996, № 8 (26), ст. 320.

68 Там же.

69 О системе органов государственной власти Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 31.07.1996 № 15-кз (ред. от 07.02.2014)// Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1996, № 8 (26), ст. 320.

70 Устав Краснодарского края: Закон Краснодарского края (ред. от 30.12.2013) //Кубанские новости, 10.11.1993.

71 Там же.

72 Устав Астраханской области: Закон Астраханской области от 09.04.2007 № 21/2007-ОЗ (ред. от 03.06.2014)// Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области, № 18, 19.04.2007.

73 О Правительстве Астраханской области: Закон Астраханской области от 05.06.2009 № 42/2009-ОЗ (ред. от 08.05.2014)// Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области, № 25, 11.06.2009.

74 Устав Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 24.02.2012 № 1-ОД (ред. от 09.04.2014)//Волгоградская правда, № 35, 29.02.2012.

75 Устав Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС (ред. от 25.07.2014); Наше время, № 221-222, 19.10.2001.

76 Устав Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС (ред. от 25.07.2014); Наше время, № 221-222, 19.10.2001.

77 Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О "По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации"// <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

78 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации ")// "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

личные способности и социальное положение, хотя в жизни для реализации прав и обязанностей эти и иные обстоятельства могут иметь существенное значение. Права и обязанности государственных органов как часть их правового статуса определяются конституциями и соответствующими законами. Права и обязанности юридических лиц определяются гражданско-правовым законодательством⁷⁹.

Следовательно, конституционно-правовой статус - совокупность общих прав, определяющих правоспособность, и основных прав и обязанностей, закрепленных в Конституциях и (или) в конституционных законах, а конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов России – статус, закрепленный в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, Конституциях и Уставах и законах субъектов Российской Федерации.

В работах различных авторов мы встречаем также и несколько иные определения конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В ранних диссертационных исследованиях высказывались различные суждения об элементном составе данного статуса. Так, например, Маршалова В.А. указывала на необходимость включить в структуру статуса президента республики порядок замещения его должности, поскольку изменение способа приведения к власти президента республики оказало значительное влияние на его статус в целом, затронув такие статусные элементы как наименование должности, полномочия и ответственность, а также предлагала выделять следующие элементы конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: общая правоспособность, функции и компетенция, наименование и характеристика должности, порядок замещения должности, гарантии, ответственность⁸⁰.

79 См.: Юридическая энциклопедия //Под ред. Б.Н.Топорнина М., Юрист. 2001. С. 1042 // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014 г.

80 См.: Маршалова, В.А. Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Маршалова Валерия Анатольевна -Казань, 2007.

Нельзя полностью согласиться с приведенным мнением, так как считаем, что конструкцию конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ нецелесообразно перегружать такими второстепенными элементами как наименование и характеристика должности. По поводу включения в элементный состав конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ общей правоспособности нам также видится данное предложение излишним в связи с тем, что не обладающее правоспособностью лицо и так не в состоянии будет выдвигаться (или же быть выдвинутым) на этот высокий пост. Об этом же свидетельствуют и требования к кандидату на должность высшего должностного лица субъекта России и требования, предъявляемые в Федеральном законе РФ № 184-ФЗ, в п 3.2 ст. 18 которого установлено, что 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 лет⁸¹.

В то же время, нельзя не согласиться с предлагаемыми, в качестве обязательных элементов конституционно-правового статуса высшего должностного лица региона, такие как: функции и компетенция, порядок замещения должности, гарантии, ответственность.

По вопросу ответственности высшего должностного лица федеративного субъекта в нашей стране следует отметить, что в настоящее

⁸¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

время она носит характер всецело политической, а не конституционно-правовой, и это является, на наш взгляд, следствием существовавшего почти десятилетие (с 2004г. по 2013г.) порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта России фактически непосредственно Президентом России, хотя существовала формальная (в условиях угрозы роспуска высшего законодательного органа субъекта РФ, в случае отказа поддержки предложенного Президентом страны кандидата) процедура утверждения предложенной Президентом РФ на эту должность кандидатуры законодательным органом субъекта.

Кроме того, из-за отсутствия рамочного федерального конституционного закона о статусе главы региона и соответствующих законов субъектов РФ, основания для несения высшим должностным лицом региона конституционно-правовой ответственности и порядок применения этой ответственности в большой мере не определен. Имеющиеся указания на основания несения главами регионов ответственности в ст.19 Федерального закона РФ № 184-ФЗ⁸² вряд ли можно считать бесспорными в связи с тем, что данный закон, что уже не раз отмечалось нами, не является конституционным, хотя подробно «расшифровывает» малоурегулированные положения нашей Конституции об организации государственной власти в субъектах РФ, что противоречит логике вещей.

По поводу включения в элементный состав конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ порядка наделения полномочиями Сахиева Р.А., напротив, считала, что порядок выборов высшего должностного лица не может быть элементом статуса, поскольку с завершением выборов и окончанием периода формирования органа,

С данным утверждением мы также не можем согласиться, так как считаем, что порядок обретения полномочий влияет, прежде всего, на порядок несения ответственности, которая, в свою очередь, будучи

⁸² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

непрерывно элементом конституционно-правового статуса, оправдывает включение в него и порядка наделения этими полномочиями.

По нашему мнению, неизменными атрибутами конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации являются:

- полномочия - права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ;

- предмет ведения, т.е. правовое поле применения его полномочий, совместно с полномочиями образующие компетенцию;

- конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица;

- гарантии осуществления его полномочий.

Также, на наш взгляд, справедливо разделение понятий «правовое положение» и «конституционно-правовой статус» как общее и часть, как общеотраслевое понятие и родовое понятие, относящееся только к отрасли конституционного права, т.к. кроме конституционно-правового статуса в правовое положение лиц, равно высших должностных лиц, могут входить и элементы иных отраслей юридической науки.

Определившись с терминами, следует сформулировать рабочие гипотезы исследования:

- проблемы конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов РФ, как глав республик, так и губернаторов и глав администраций краев и областей, в целом тождественны, не смотря на различный, обозначенный в ч.2 ст.5 Конституции России, статус возглавляемых ими субъектов, а именно – республики в составе РФ по Конституции РФ приравниваются к государствам, а края (также и области) – таковыми не являются, представляя собой не государственно-территориальное, а административно-территориальное образование;

- в настоящее время в нашем государстве нет гармоничной и четкой концепции развития федеративного устройства, не определена модель этого

устройства, не разработана стратегия развития федерализма в России на законодательном уровне, что и порождает проблемы в реализации конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов РФ во взаимоотношениях с Федерацией - проблема определения и реализации своей компетенции высшими должностными лицами проистекает из существования ответственности в большей степени политической, а не правовой, и не перед народом соответствующего субъекта и многонациональным народом Российской Федерации, а лично перед Президентом РФ, и связана также с проблемой гарантий статуса высших должностных лиц, которые на сегодняшний день не имеют своего закрепления в законодательстве.

В связи с изложенным, автор исследования предлагает следующую конструкцию конституционно-правового статуса высшего должного лица субъекта РФ с обоснованием включения в него новых элементов:

- порядок обретения полномочий;
- компетенция: полномочия в своей сфере деятельности;
- образовательный ценз - образование в сфере государственного и муниципального управления и экономики - и стажа работы на государственных должностях или в общественных и политических организациях, что по мнению диссертанта, обеспечит необходимый профессиональный уровень для кандидата, претендующего на ответственный пост в системе государственной власти региона и, в то же время даст населению возглавляемого им региона определенные гарантии качества его деятельности;
- ответственность перед населением соответствующего субъекта РФ;
- гарантии в виде особого порядка привлечения к уголовной ответственности, сходного с порядком осуществления уголовного преследования главы и депутата высшего представительного органа субъекта Федерации.

Подводя итоги первой главы можно отметить следующее. Несмотря на обширные исследования института высших должностных лиц субъектов РФ малоизученными на сегодняшний день остаются вопросы соответствия кандидатов на должность высшего должностного лица региона в сфере образования и предыдущего стажа работы, также данная должность весьма сильно подвержена политическим рискам, и для более качественного функционирования в своей должности высшему должностному лицу необходимы гарантии его деятельности, как минимум те, которые имеют депутаты высшего представительного (законодательного) органа субъекта РФ.

Таким образом, автор исследования приходит к выводу о целесообразности включения в элементный состав конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации таких обязательных компонентов как личностный ценз кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Федерации - образовательный ценз, стаж работы в государственных органах или общественных (в том числе политических) организациях - в качестве критерия соответствия должности, и иммунитет - в качестве уравновешивающего высокую конституционно-правовую ответственность высшего должностного лица субъекта РФ элемента, который помимо этого выполняет также функцию паритетности в сравнении с наделением неприкосновенностью главы высшего представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации.

Вывод: в целях повышения ответственности высших должностных лиц следует дополнить элементный состав их конституционно-правового статуса следующими компонентами: порядок обретения полномочий, образовательный ценз - образование в сфере государственного и муниципального управления и экономики - и стажа работы на государственных должностях или в общественных и политических организациях, ответственность перед населением соответствующего субъекта

РФ, гарантии в виде особого порядка привлечения к уголовной ответственности, сходного с порядком осуществления уголовного преследования главы и депутата высшего представительного органа субъекта Российской Федерации.

1.4 Порядок обретения полномочий высшими должностными лицами субъектов РФ - история и современные тенденции

За последние 20 лет, прошедшие со дня принятия Конституции РФ в нашей стране произошли глубокие перемены как в развитии государственности Российской Федерации на уровне властных структур - как законодательных, так и исполнительных, так и в осознании народами России места и роли основного закона в их жизни и его влияния и проникновения его определяющих положений в каждую сферу жизнедеятельности граждан нашей страны.

За прошедший с 1993 года двадцатилетний период главенства конституционных норм и общих принципов в политической и социальной жизни можно сделать уверенный вывод о том, что Конституция Российской Федерации соответствует как стоявшим перед обществом в период ее разработки и принятия задачам, так и имеющимся в настоящее время политическим, социальным, культурным, духовным интересам наших граждан. А самой важной проблемой для нынешнего времени является задача соблюдать ее положения и не допускать вольностей в ее толковании и применении.

Чтобы не быть голословными и подтвердить высказанное утверждение хотелось бы изложить ряд уже ставших историческими фактов конъюнктурного использования конституционных норм, в частности касающихся порядка вступления в должность (и всех предшествующих этому акту политических процедур) высших должностных лиц субъектов Федерации.

Для этого нам понадобится обратиться как к давнему, так и совсем недавнему прошлому и оценить современные тенденции в решении этой важнейшей проблемы взаимоотношений между властью федерального уровня и главами входящих в Федерацию регионов.

В двухтысячные годы в России началась реформа федеративной модели в целях укрепления единства страны, борьбы с коррупцией, укрепления так называемой «вертикали власти», противостоянию терроризму, что, конечно, можно только приветствовать. Федеральным центром был предпринят ряд радикальных мер для реализации намеченных изменений, а именно: создание института полномочных представителей Президента и создание федеральных округов, другой порядок формирования верхней палаты Федерального Собрания России, принятия изменений к Федеральному закону № 184-ФЗ⁸³, на основании которых Президент РФ получил право отрешать от должности глав регионов в случае принятия ими противоречащих Конституции РФ и федеральным законам решений, а также отказа исполнять федеральное законодательство и судебные решения, создание Государственного совета с участием, в том числе и всех глав регионов страны. И самое главное изменение - был введен порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ по представлению Президента России региональным законодательным органом (который, к тому же, мог быть распущен самим Президентом РФ в случае двукратного отклонения законодательным органом региона предложенной Президентом кандидатуры). Все это в совокупности можно оценить как реформа существовавшего федерализма в направлении резкого усиления централизации.

Каков же итог этой реформы в рамках института высших должностных лиц субъектов России? Во-первых, это практически полная «обособленность» главы субъекта РФ (в силу порядка занятия этой должности) от населения

⁸³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

региона, т.к. высшее должностное лицо стало фактически неподотчетно населению, а население регионов было лишено статуса избирателей.

Высшие должностные лица стали находиться в состоянии жесткой субординации по отношению к Президенту РФ. А сам Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», как справедливо отмечает Умнова И.А., стал напоминать инструкцию, его содержание в определенной мере заменяет не только законы, но и регламенты органов государственной власти субъектов. В итоге субъекты Российской Федерации вынуждены повторять в конституциях, уставах и текущих законах положения Федерального закона №184-ФЗ, степень их самостоятельности в таких условиях сведена к минимуму⁸⁴.

К сказанному можно добавить, что в сам вышеназванный Закон с момента его принятия в 1999г. по настоящее время было внесено свыше сотни изменений, что свидетельствует как о постоянно меняющихся правилах «политической игры», так и об изначально несовершенной конструкции данного закона.

Что же послужило последней каплей, переполнившей чашу терпения федерального руководства во взаимоотношениях с главами регионов и привело к таким шагам? Обратимся к истории.

Все помнят и не когда не забудут те страшные сентябрьские дни 2004 года и то, что происходило в Северо-Осетинском городе Беслане, после которого этот город стал синонимом глубочайшей скорби, вопиющего бездействия и преступной некомпетентности региональной власти.

Именно эти события и послужили главным поводом для внесения Президентом РФ изменений в Федеральный закон №184-ФЗ отмены принципа выборности высших должностных лиц субъектов Федерации и введения нового порядка наделения их полномочиями непосредственно

84 См.: Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // «Сравнительное конституционное обозрение», 2012, № 2. С 45-55.

самим Президентом РФ. Возможно, что данные изменения готовились в президентской администрации до трагических событий в Беслане. Сделать такой вывод позволяет вся предыстория деятельности губернаторов и президентов республик, достаточно вспомнить хронологию событий с отставками, под давлением федерального центра, глав нескольких российских регионов. Однако, лишь после беспрецедентно резонансных и страшных событий в Беслане Президент РФ решился на резкое изменение в балансе и расстановке сил между центром и регионами.

Необходимо отметить, что у федерального центра накопилось большое количество проблем социального и экономического характера, из-за фактически бесконтрольного распоряжения главами субъектов РФ своими полномочиями и недостаточной подотчетностью, не своим избирателям, ни федеральному руководству.

Нам думается, что такой порядок наделения полномочиями глав регионов в то время (2004 г.), еще можно было оправдать политической целесообразностью. Но, с точки зрения соблюдения буквы и духа Конституции РФ, это было недопустимо, о чем на протяжении всего периода времени, что описанный порядок сохранялся, не уставали подчеркивать как ученые, общественность, так и население этих регионов. В этих условиях субъекты (республики) СКФО (в то время еще входившие в Южный Федеральный округ), в силу тотальной дотационности своих бюджетов, де-факто были скованы в каких бы то ни было законодательных инициативах по усовершенствованию избирательного процесса в связи с объективными факторами.

В 2005г., практически сразу после принятия этих резонансных изменений в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в Конституционный Суд РФ поступило заявление о проверке на предмет конституционности названного Закона от ряда граждан.

Однако, даже Конституционный Суд РФ, не смог, либо не захотел отстоять ее положения от предложенного в этом Законе и подменяющего буквальное толкование ее норм предложенного порядка «наделения полномочиями» высших должностных лиц субъектов РФ. Об этом свидетельствуют выводы Конституционного Суда РФ в его Постановлении от 21 декабря 2005г. № 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»⁸⁵, по сей день критикуемом на всех уровнях, как учеными-конституционалистами, так и практиками.

В частности, в своем Постановлении КС РФ указал, что Конституция РФ - в целях уравнивания таких основ российской государственности, как демократия, суверенитет, государственная целостность и федерализм, допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции Российской Федерации в качестве избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов и лиц, если при этом соблюдаются конституционные права и свободы и иные общепризнанные права и свободы человека и гражданина, включая право на свободные выборы⁸⁶.

85 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. N 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» // <http://base.consultant.ru/дата обращения 30.09.2014>.

86 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. N 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» // <http://base.consultant.ru/дата обращения 30.09.2014>.

При этом безусловный интерес представляет особое мнение двух судей КС РФ Кононова А.Л. и Ярославцева В.Г., которые выразили свое отношение к этому вопросу.

Так, судья КС РФ Кононов А.Л. изложил в своем особом мнении следующее: «Можно ли представить, что повсеместная ликвидация выборов глав регионов не умаляет и не ограничивает признанные ранее избирательные права и не противоречит целям демократии и народовластия?

Можно ли утверждать, что присвоение федеральной властью права диктовать субъекту Российской Федерации назначение «сверху» его высшего должностного лица «само по себе» не нарушает принципы федерализма и разделения властей, а является уравниванием основ и баланса интересов и реализует самостоятельность субъекта Российской Федерации? ...

Можно ли предположить, что текущее изменение законодательства или некий «дух времени» могут изменить смысл конституционных норм до неузнаваемости? ... Главным и фатальным противоречием Постановления является упорное отрицание Конституционным судом права каждого избирать и быть избранным главой исполнительной власти региона. ... Представляется, что это отрицание разительно не согласуется с нормами и принципами Конституции Российской Федерации, которая устанавливает демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (статья 1) и соответственно этим основам признает многонациональный народ единственным источником власти, осуществляющим эту власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления, а высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы (статья 3)»⁸⁷.

⁸⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. N 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» Особое мнение судьи КС РФ Кононова А.Л.// <http://base.consultant.ru/дата обращения 30.09.2014>.

Судья КС РФ Ярославцев В.Г. в своем особом мнении подчеркнул, что народ является именно активным субъектом (а не бессловесным объектом) конституционных правоотношений, обязанной стороной в которых выступают государство, его органы и должностные лица, включая Президента Российской Федерации. Во-вторых, государственная власть – это власть, учреждаемая народом, действующая от имени и в интересах народа, что прямо закреплено в Конституции Российской Федерации. Так, согласно ее статье 18, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. При этом следует иметь в виду, что никакие представительные, выборные институты не могут действовать помимо Конституции РФ и свободного волеизъявления граждан и что посягательство на конституционную волю избирателей не позволено никому, в противном случае подобные действия могут рассматриваться как нарушение конституционного принципа народовластия, прав и свобод человека и гражданина. ... Таким образом, народовластие является существенным элементом и качественным показателем демократического правового государства как такового. Отсюда с очевидностью следует, что отчуждение народа от принятия государственно-властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов государственной власти, ведет к искажению самой сути такого государства⁸⁸.

Что касается нынешнего порядка избрания высших должностных лиц субъектов Федерации, на наш взгляд представляется, что предложенная в очередном изменении в Федеральный закон № 184-ФЗ⁸⁹ конструкция, также

88 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. N 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» Особе мнение судьи КС РФ Ярославцева В.Г.// <http://base.consultant.ru/>дата обращения 30.09.2014.

89 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред.

выглядит не до конца конституционно выверенной и завершенной, поскольку участие на этапе выдвижения кандидатов на должность главы субъекта Федерации депутатов муниципального уровня, либо глав муниципальных представительных органов является весьма сомнительной подменой истинно демократических принципов выдвижения кандидатов и сбора подписей в его поддержку непосредственно жителями того или иного региона, на пост главы которого выдвигается кандидат.

Если из позитивных аспектов нового порядка избрания глав регионов еще можно считать легитимацию избранного главы субъекта РФ - то, чего не хватало при предыдущем порядке назначения на должность законодательным региональным органом по представлению Президента РФ - и усиление роли местного самоуправления, повышение значимости политических партий и развития всей партийной системы, то из крупных минусов существующей ныне избирательной системы касательно высших должностных лиц субъектов РФ следует признать, как справедливо, на наш взгляд, отмечают Джагарян А.А. и Джагарян Н.В. в своем комментарии к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012г. № 32-П, переоценку реального состояния местного самоуправления, финансово зависящего от регионального уровня, в связи с чем, можно говорить о возможности давления на выборных лиц местного самоуправления со стороны действующего руководства субъекта РФ, неоправданно большое количество требуемых подписей выборных лиц местного самоуправления, среди которых преобладающее представительство имеет одна из партий. В целом установленные обязательные условия для регистрации кандидатов могут стать практически непреодолимым барьером для кандидатов для оппозиционных партий и самовыдвиженцев⁹⁰.

от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

90 См.: Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Статья Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал // Сравнительное конституционное обозрение, 2013, №2. С.115-128.

На наш взгляд, на сегодняшний день уже можно говорить о первом опыте избирательного процесса в новых условиях - 14 октября в 2012 г. Впервые, после долгого перерыва прямые выборы глав регионов состоялись в ряде субъектов России - в Амурской, Брянской, Новгородской, Белгородской, Рязанской областях.

Подведены первые итоги, сделан первоначальный анализ предложенной избирательной модели исходя из первого практического опыта ее применения. Так, например, заместитель председателя избирательной комиссии Амурской области Вискулова В.В. отмечает, что крайне неопределенная ситуация возникает при сборе подписей депутатов представительных органов муниципальных образований для регистрации кандидата на должность главы региона, т.к. при определении числа лиц, ставящих свои подписи в поддержку кандидата, учитывается уставное количество депутатов муниципальных образований, однако, между числом депутатов, указанных в уставах муниципалитетов и реально исполняющими свои полномочия, существует разница, о точных размерах которой не знают даже избирательные комиссии⁹¹.

Такое положение дел связано с тем, что законодательством не установлена обязанность предоставления в территориальные комиссии сведений о досрочном прекращении полномочий депутатов и выборных должностных лиц. Из-за того, что и частично сформированный орган муниципального образования считается правомочным и действующим, для кандидатов на должность высшего должностного лица региона такая ситуация является негативной из-за сокращения возможности для сбора подписей в поддержку своего выдвижения.

Касательно второго «муниципального фильтра», а именно установления в числе процента подписей избранных на прямых выборах глав муниципальных образований и городских округов квоты для подписей

91 См.: Вискулова В.В. Статья Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика // Сравнительное конституционное обозрение, 2012, №6 С.87-95.

депутатов представительных округов муниципальных районов и городских округов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов в размере от 5 до 10 процентов от общего числа указанных лиц – это также потенциальная негативная возможность расхождений между расчетным и фактическим числом подписей, подлежащих сбору кандидатом.

В тоже время Заикин С.С. отмечает, что институт сбора подписей депутатов муниципальных собраний и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований для поддержки выдвижения кандидатов может быть использован как манипулятивный инструмент, т.к. есть возможность расчета выгодного для доминирующих политических партий «фильтра», т.к. известно общее количество депутатов муниципальных образований на территории того или иного субъекта РФ⁹².

Европейская (Венецианская) комиссия Совета Европы отметила в этой связи, что сами по себе требования к независимым кандидатам о дополнительном сборе подписей не являются дискриминационными, Но если такие требования вводятся, то из норм законодательства должно четко следовать, что это оправданно, и для независимых кандидатов не создаются чрезмерные ограничения.⁹³

Выводы: Текущие политические тенденции в сфере избирательного процесса на сегодняшний день дают основания для прогнозирования последующих, причем разнонаправленных в зависимости от политической ситуации изменений в Закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а именно:

92 См.: Заикин С.С. Комментарий к Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» НИУ «Высшая школа экономики»// <http://pravo.hse.ru/legalanalysis/monitoring8>; дата обращения 30.09.2014.

93 Европейская (Венецианская) комиссия за демократию через право// www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26@year=all, дата обращения 30.09.2014.

- во-первых, в случае дальнейшей либерализации законодательства в рассматриваемой сфере выборный процесс глав регионов может быть возвращен в рамки прежней модели прямых выборов высших должностных лиц субъектов Федерации, действовавший до конца 2004г.;

- во-вторых, если устремления федерального центра будут по-прежнему ориентированы на крайнюю степень централизации федеративных взаимоотношений с субъектами, ныне действующая модель выборов высших должностных лиц регионов будет сохранена, либо, при неблагоприятном варианте развития общественно-политических отношений, усугублена дополнительными требованиями к порядку выдвижения кандидатур на пост главы субъекта Российской Федерации.

Глава 2. Место и роль высших должностных лиц субъектов РФ в системе органов власти РФ, органов власти субъектов РФ и во внешних отношениях субъектов РФ с зарубежными государствами

2.1 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов РФ с Президентом РФ

В силу ч.ч. 1, 2 ст. 85 Конституции РФ Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В этом же русле трактует взаимоотношения высших должностных лиц субъектов Федерации с Президентом РФ и ст.29 Федерального закона № 184-

ФЗ. В соответствии с законом Президент РФ вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого запроса соответствующим судом.⁹⁴, а статья 29.1 указанного закона⁹⁵ регламентирует порядок применения Президентом РФ мер ответственности к высшим должностным лицам субъектов РФ.

Данные положения российского законодательства однозначно трактуют правовые взаимоотношения Президента России с главами субъектов Российской Федерации как исключительно субординационные.

Нам хотелось бы подробнее остановиться на имеющихся механизмах взаимодействия на практике Президента РФ и глав регионов. Для характеристики места и роли высших должностных лиц субъекта РФ в их отношениях с главой государства мы считаем целесообразным обратиться к трем уровням их взаимоотношений с Президентом РФ – Государственный Совет РФ, Полномочные представители Президента РФ, а также Постоянные представительства субъектов РФ при Президенте РФ и его Администрации (а также при Правительстве РФ).

По уровню и значимости Государственного Совета Российской Федерации для представительства интересов регионов, по нашему глубокому убеждению, не может сравниться ни один орган государственной власти России, даже Совет Федерации Федерального собрания РФ, потому что именно в Государственном Совете происходят обсуждения важнейших

94 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

95 Там же.

социально-экономических проблем регионов и страны в целом лично Президентом РФ с высшими должностными лицами субъектов Федерации, что способствует как оперативности решения насущных проблем регионов, так и повышению личной ответственности высшего должностного лица перед главой Федерации, в то время как в Совете Федерации, после изменения порядка его формирования и замены высшего должностного лица и председателя высшего представительного (законодательного) органа субъекта на представителей от исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации, политический вес Совета Федерации закономерно снизился, хотя круг полномочий сенаторов практически не изменился.

Государственный Совет РФ был создан Указом Президента РФ от 01.09.2000г. №1602⁹⁶ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. За прошедшие с начала создания этого органа 15 лет, на наш взгляд, вполне можно подытожить некоторые итоги деятельности с точки зрения реализации полномочий высших должностных лиц субъектов России по их предметам ведения.

Согласно п.1 Положения о Государственном Совете Российской Федерации ⁹⁷Государственный совет Российской Федерации является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. В силу п.7 Положения о Государственном совете РФ членами Государственного совета являются Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, высшие должностные лица

96 О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602(ред. от 09.04.2014)// Собрание законодательства РФ, 04.09.2000, № 36, ст. 3633.

97 Положение о Государственном Совете Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 01.09.2000 № 1602(ред. от 09.04.2014)// Собрание законодательства РФ, 04.09.2000, № 36, ст. 3633.

(руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а в соответствии с п.4 этого Положения основными задачами Государственного совета являются содействие реализации полномочий Президент Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации; обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами [Конституции](#) Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное значение; обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете; обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета; обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации; обсуждение по предложению

Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение.

В соответствии с абз.3 п.18 указанного Положения в случае выработки решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы Президента РФ⁹⁸.

Таким образом, при анализе приведенных основ Положения о Государственном Совете РФ, закономерен вывод, что этот совещательный орган при Президенте РФ является своего рода трибуной для выражения мнения высших должностных лиц субъектов РФ, которое услышит и может использовать в своей деятельности как лично Президент РФ, так и Председатели обеих палат Федерального Собрания РФ, Полномочные представители Президента РФ в округах, лидеры политических партий, представленных в Государственной Думе РФ, что несомненно имеет большую роль при выработке согласованных как с федеральной властью, так и с федеративными субъектами законопроектов по наиболее важным для регионов вопросам.

Однако, учитывая, что по сути, Государственный Совет РФ является единственным органом, где высшие должностные лица субъектов России могут встретиться все вместе для выражения своих политических взглядов (ранее таким органом был Совет Федерации Федерального собрания РФ, но после изменения порядка его формирования у глав регионов фактически исчезла столь мощная объединяющая сила), было бы логичным и оправданным обязательное участие в составе Государственного Совета РФ и Председателя Правительства РФ. Данное предложение мы аргументируем

⁹⁸ Положение о Государственном Совете Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 01.09.2000 № 1602(ред. от 09.04.2014)// Собрание законодательства РФ, 04.09.2000, № 36, ст. 3633.

тем, что именно Правительство РФ координирует и контролирует деятельность высших исполнительных органов субъектов Федерации по вопросам реализации своих полномочий в предметах совместного с регионами ведения.

Если обратиться к абз. 1 п.12 Положения о Государственном Совете РФ⁹⁹, в котором устанавливается, что члены Государственного Совета вносят в Президиум Государственного Совета предложения по плану работы Государственного Совета, повестке дня его заседаний и порядку обсуждения вопросов, участвуют в подготовке материалов к заседаниям Государственного Совета, а также проектов его решений, то становится очевидным весьма широкий круг полномочий, предоставленный Президентом РФ членам Государственного Совета РФ. Особого внимания заслуживает абз.2 п.12¹⁰⁰, содержащий указание на то, что члены Государственного Совета не вправе делегировать свои полномочия другим лицам, так как данная позиция указывает на особый статус как члена Государственного Совета России, и в том числе, высшего должностного лица региона Федерации, так и самого совещательного органа при Президенте РФ.

О необходимости и важности данного совещательного органа при Президенте РФ для целей взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с исполнительными органами власти субъектов России можно судить и по тем поручениям, которые Председатель Государственного совета РФ - Президент России – дает своей Администрации или Правительству РФ по итогам заседаний Государственного совета.

Так, к примеру, 29 декабря 2012г. Президент РФ утвердил Указ №1718 «О внесении изменений в Указ Президента от 02 июля 2005г. №773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов

⁹⁹ Положение о Государственном Совете Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 01.09.2000 N 1602(ред. от 09.04.2014)// Собрание законодательства РФ, 04.09.2000, N 36, ст. 3633.

¹⁰⁰ Положение о Государственном Совете Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 01.09.2000 N 1602(ред. от 09.04.2014)// Собрание законодательства РФ, 04.09.2000, N 36, ст. 3633.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»¹⁰¹, проект которого был подготовлен Правительством РФ во исполнение поручения, данного главой государства по итогам заседания Госсовета «О задачах органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению устойчивого экономического роста и повышению уровня жизни граждан», состоявшегося 17 июля 2012г. Этот Указ предусматривает право высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ вносить предложения о дисциплинарной ответственности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. В то же время этим Указом было закреплено право федеральных органов исполнительной власти вносить предложения о дисциплинарной ответственности руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ.

Если обратиться к ленте новостей Госсовета РФ, расположенной на его официальном интернет-сайте¹⁰², то станет очевидным та более чем существенная роль этого совещательного органа при главе государства в самых разнообразных проблемах государственного строительства, ведь на заседаниях Госсовета Президент РФ обсуждает с главами субъектов Федерации вопросы от жилищно-коммунальной отрасли, распоряжения лесным фондом, доступности качества медицинской помощи населению, до повышения инвестиционной привлекательности регионов, оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, и активизации участия России в

101 О внесении изменений в Указ Президента от 02 июля 2005г. №773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 29 декабря 2012г. №1718// Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, N 53 (ч. 2), ст. 7868.

102 http://state.kremlin.ru/state_council - официальный интернет-портал Государственного Совета РФ

международном сотрудничестве в области обеспечения экологической безопасности при освоении природных ресурсов.

При ознакомлении со стенограммами заседаний Госсовета РФ становится очевидным, насколько персонализированно проходит общение главы государства с высшими должностными лицами регионов нашей страны. На наш взгляд, Государственный Совет - это не просто совещательный орган при главе государства, а по настоящему мощный государственный орган нашей страны, в котором обеспечено представительство всех субъектов Федерации, и в котором они могут регулярно общаться с Президентом РФ, вносить свои предложения по совершенствованию федерального законодательства, общаться с главами других регионов.

В год создания Госсовета Президент РФ своим Указом от 13 мая 2000г. № 849¹⁰³ создал первоначально 7 федеральных округов, объединив в каждый из них по территориальному и социально-экономическому принципу, по несколько граничащих друг с другом субъектов Федерации, затем, в начале 2010 г. своим Указом от 19 января 2010 г. № 82 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. №849»¹⁰⁴ создал восьмой федеральный округ – Северо-Кавказский.

Положением, утвержденным Указом № от 13 мая 2000г. № 849¹⁰⁵, был создан и институт полномочных представителей в каждом из округов, а впоследствии назначенный в Северо-Кавказский федеральный округ

103 О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849(ред. от 25.07.2014)//Собрание законодательства РФ, 15.05.2000, № 20, ст. 2112.

104 О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти": Указ Президента РФ от 19.01.2010 № 82 (ред. от 21.05.2012)// Собрание законодательства РФ, 25.01.2010, N 4, ст. 369.

105 О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849(ред. от 21.03.2014)//Собрание законодательства РФ, 15.05.2000, № 20, ст. 2112.

Полномочный Представитель Президента Хлопонин А.Г. также получил статус заместителя Председателя Правительства РФ, тем самым глава государства подчеркнул особую значимость именно этого федерального округа для благополучия всей страны. Надо отметить, что такой же статус – Полномочного Представителя Президента РФ и, одновременно, заместителя Председателя Правительства РФ имеет еще один полпред - Полномочный Представитель Президента в Дальневосточном федеральном округе.

Согласно Указа Президента РФ «О Полномочном Представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений Президент РФ постановил преобразовать институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах¹⁰⁶.

Однако, можно считать, что институт Полномочных представителей Президента России в федеральных округах был создан впервые, так как ранее в нашем государстве федеральных округов не было вообще.

В соответствии с разделом 2 «Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹⁰⁷ основными задачами полномочного представителя являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом

¹⁰⁶ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (вместе с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе): Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 25.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 15.05.2000, № 20, ст. 2112.

¹⁰⁷ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (вместе с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе): Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849(ред. от 25.07.2014)//Собрание законодательства РФ, 15.05.2000, № 20, ст. 2112.

Российской Федерации;

- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

- представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

Раздел 3 указанного Положения среди обширных функций Полномочного представителя, содержит и такие как: обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе; анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченности в указанных органах; организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями; разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа; согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти; согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в

пределах этого округа; участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа; организация по поручению Президента Российской Федерации проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа.

Кроме этих, безусловно, необходимых полномочий полпредов в федеральных округах указана функция, которая, на наш взгляд, требует своего раскрытия и объяснения в самом Положении, иначе, будучи сформулированными таким образом, как они записаны в Положении, являются некорректными по отношению к внутреннему законодательству субъектов РФ. Среди таких функций, указанных в абз. 13 ст. 6 Положения¹⁰⁸ полпред принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа. Какого-либо критерия необходимости участия полпреда в деятельности органов государственного управления и местного самоуправления в регионе, законодатель не определяет, также не устанавливает форм и видов этого участия, что потенциально позволяет трактовать эту функцию полпреда чрезмерно широко.

Полномочие полпредов, предусмотренное в абз. 15 ст. 6 рассматриваемого Положения¹⁰⁹ о внесении Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в

¹⁰⁸ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (вместе с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе): Указ Президента РФ от 13.05.2000 N 849(ред. от 21.03.2014)//Собрание законодательства РФ, 15.05.2000, N 20, ст. 2112.

¹⁰⁹ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (вместе с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе): Указ Президента РФ от 13.05.2000 N 849(ред. от 21.03.2014)//Собрание законодательства РФ, 15.05.2000, N 20, ст. 2112.

случае противоречия этих актов [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина, на наш взгляд дублирует функции органов Прокуратуры субъектов РФ, в чем, на наш взгляд, нет какой-либо необходимости.

Прошло уже 15 лет со дня начала реализации Полномочными Представителями Президента РФ своих полномочий в федеральных округах, и в целом данный институт федеральной власти состоялся и доказал свою значимость и полезность прежде всего для упрощения работы исполнительной власти самих субъектов Федерации, так как большое значение полпреда в федеральном округе складывается именно из его координирующей роли в процессе реализации полномочий как федеральных органов исполнительной власти, так и региональной исполнительной власти по предметам совместного ведения.

Звучавшие иногда сомнения в целесообразности создания данного института, и мотивировка подобных утверждений тем, что в Правительстве РФ уже имеется Министерство регионального развития РФ, на наш взгляд не выдерживает критики на основании следующего.

Если исходить из целей деятельности Полномочных представителей в округах в сравнении с целями деятельности Министерства регионального развития РФ, очевидно, что у указанного ведомства нет каких-либо функций и полномочий ни в кадровой политике, ни в контроле за правоохранительной деятельностью и обеспечении безопасности в округе. Весь смысл создания Министерства регионального развития РФ состоял в разработке и реализации социально-экономических программ в регионах, что следует из Положения о министерстве регионального развития РФ¹¹⁰, и, таким образом, компетенция полпредов в федеральных округах не пресекалась и не дублировалась с целями и задачами Минрегионразвития РФ.

¹¹⁰О Министерстве регионального развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.09.2004 № 1168 (ред. от 24.09.2007) (утратил силу с 8 сентября 2014 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 08.09.2014 N 612 //Собрание законодательства РФ, 20.09.2004, № 38, ст. 3775.

В целом, характеризуя роль полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах во взаимоотношениях с высшими должностными лицами субъектов Федерации, входящими в тот или иной округ, можно констатировать, что каких – либо отрицательных моментов в аспекте общения Президента РФ с высшими должностными лицами субъектов Федерации своим появлением на политической сцене Полномочные представители не внесли, хотя, по началу, в 2000 г., когда своим Указом Президент РФ создал эти округа и назначил в них своих Полномочных Представителей, звучали опасения о чрезмерной забюрократизированности в общении высших должностных лиц регионов с главой государства именно из-за появления «посреднического звена» в лице полпредов. Однако, как показала практика деятельности Полномочных представителей, они ничуть не «отдалили» высшее должностное лицо субъекта от Президента страны, напротив играют позитивную роль для каждого из поднадзорных им регионов посредством более оперативного реагирования на нужды субъекта Федерации .

Что касается дальнейшего совершенствования регулирования деятельности Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, то, на наш взгляд, следует придать больший законодательный «вес» данному институту. Для этого требуется регулирование основ функционирования института полпредов на уровне федерального закона, а не президентского указа и разработанного в развитие его Положения о полномочном представителе Президента РФ в федеральных округах.

Также, учитывая, что практический опыт придания больших полномочий посредством придания полномочному представителю статуса вице-преьера Правительства России уже есть, стоит законодательно решить вопрос о том, чтобы все без исключения полномочные представители в округах были вице-преьерами Правительства РФ, что даст им дополнительные оперативные возможности влияния на федеральные министерства и ведомства для решения насущных социально-экономических

нужд субъектов, входящих в тот или иной федеральный округ. Если с первого взгляда может показаться, что в этом качестве полпреды будут в некоторой степени дублировать функции и полномочия Министерства регионального развития РФ, то по нашему мнению этого не произойдет, если принять федеральный закон о федеральных округах и статусе полномочного представителя Президента РФ с регламентацией разграничения их компетенции с иными органами госвласти и управления.

Обратившись к уровню взаимоотношений глав российских регионов с Президентом России, отметим, что в структуре администраций глав субъектов можно обнаружить, что в каждом из них существует такое подразделение как Представительство субъекта при Президенте РФ, в случае, если речь идет о Представительстве республики, то это Представительство при Президенте РФ, в то же время постоянное представительство края и области именуется Представительством при Правительстве РФ, что на наш взгляд, по своей сути входит в противоречие с положениями ст.5 Конституции России, согласно которой все субъекты Федерации в своих взаимоотношениях с федеральными органами власти равны. Однако, в данном случае статус республики выше статуса края или области, так как у края и области не имеется Постоянного Представителя при главе государства.

Законодательно полномочия постоянного представительства республик при Президенте РФ регулируются их конституциями, а также Положениями о Постоянном представительстве, утверждаемым Указами глав республик. Полномочия постоянного представительства краев и областей при Правительстве РФ регулируются не субъектным законодательством, а Указом Президента России от 02.04.1992 №323 «О представительствах администраций краев и областей при Правительстве Российской Федерации»¹¹¹.

¹¹¹ О представительствах администраций краев и областей при Правительстве Российской Федерации: Указ Президента России от 02.04.1992 №323//<http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

Некоторые постпредства, как например постпредство Волгоградской области, выходя за рамки Указа Президента РФ от 02.04.1992 №323¹⁴¹, названо Представительством Волгоградской области при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации, согласно Положения «О представительстве Вологодской области при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации», утвержденное постановлением Правительства Волгоградской области от 29.05.2002 № 317¹¹², что свидетельствует о том, что края и области сами считают необходимым, даже превышая свои полномочия, установленные действующим законодательством, выходить за рамки представительства своих интересов только перед Правительством, но и обращаться напрямую к Администрации Президента РФ.

Проанализировать сходство и различия задач и функций постпредств республик при Президенте РФ и постпредств областей (краев) при Правительстве РФ мы полагаем возможным на примере Положения о Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации и Положения о представительстве Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации (агентстве Астраханской области). Сразу отметим, что Положение о Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации утвердил Глава Республики Адыгея своим Указом, а Положение о представительстве Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации (агентстве Астраханской области) утвердило Правительство Астраханской области своим Постановлением.

Итак, задачи и функции полпредства республики Адыгея согласно 2 раздела Положения¹¹³ состоят в защите интересов Республики Адыгея в

112 О представительстве Вологодской области при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации: Положение, утвержденное постановлением Правительства Волгоградской области от 29.05.2002 № 317 (ред. от 20.08.2012)/<http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

113 О Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации (вместе с Положением о Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ от 24.04.2007 № 138 (ред. от 04.07.2012)/<http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

федеральных органах государственной власти; обеспечении оперативного взаимодействия органов государственной власти Республики Адыгея с федеральными органами государственной власти при решении вопросов, касающихся интересов Республики Адыгея; участии по поручению Президента Республики Адыгея, Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея, Кабинета Министров Республики Адыгея в разработке проектов правовых актов органов государственной власти Российской Федерации по вопросам, затрагивающим интересы Республики Адыгея; участии в пределах своих полномочий в установлении и развитии международных и межрегиональных связей Республики Адыгея в торгово-экономической, научно-технической, социальной, культурной, гуманитарной и других сферах деятельности.

Согласно п.2 Положения о постоянном представителе Астраханской области при Правительстве РФ¹¹⁴ его основные задачи - способствование взаимодействию Губернатора Астраханской области и Правительства Астраханской области, Думой Астраханской области с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти других субъектов Российской Федерации, представительствами иностранных государств в Российской Федерации, научными общественными и иными организациями, расположенными в Москве, во всех сферах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе через официальные и служебные взаимодействия органов государственной власти Астраханской области с Правительством Российской Федерации и его аппаратом, федеральными органами исполнительной власти. Кроме того среди целей работы Представительства указаны участие в установлении и развитии деловых связей с

114 О представительстве Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации (агентстве Астраханской области)(вместе с Положением о представительстве Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации (агентстве Астраханской области): Постановление Правительства Астраханской области от 01.03.2005 N 3-П (ред. от 31.05.2012) // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

дипломатическими, торговыми и культурными представительствами и миссиями иностранных государств, международными общественными неправительственными организациями, организациями всех форм собственности, российскими гражданами и подданными иностранных государств.

Согласно раздела 3 Положения о Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации в соответствии с возложенными на него задачами Постоянное представительство осуществляет ряд функций, основные из которых следующие: по поручению Президента Республики Адыгея направляет в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, другие федеральные органы государственной власти предложения по социально-экономическому развитию Республики Адыгея, подготовленные органами исполнительной власти Республики Адыгея, оказывает содействие и участвует в пределах своей компетенции в их рассмотрении и принятии по ним решений; обеспечивает в пределах своих полномочий федеральные органы государственной власти информационными сведениями и материалами при решении вопросов, касающихся Республики Адыгея; участвует в пределах своей компетенции в разработке и реализации федеральных программ; координирует вопросы, связанные с выполнением Соглашения между Правительством Москвы и Кабинетом Министров Республики Адыгея о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве; принимает участие в организации и проведении в городе Москве республиканских мероприятий представительского характера, в том числе выставочно-ярмарочных мероприятий, дней культуры и иных мероприятий аналогичного характера; осуществляет связи с общественными объединениями, национально-культурными адыгскими землячествами города Москвы и других регионов Российской Федерации, оказывает им содействие в развитии национальной культуры, сохранении языка и самобытности адыгов, организации и проведении культурных,

спортивных и иных мероприятий; оказывает содействие органам государственной власти Республики Адыгея, организациям различных форм собственности в установлении межрегиональных и деловых связей с соответствующими органами государственной власти и хозяйствующими субъектами города Москвы и других субъектов Российской Федерации; осуществляет в пределах своих полномочий взаимодействие с дипломатическими, торговыми, культурными и иными представительствами, миссиями и ассоциациями деловых кругов иностранных государств и стран СНГ, международными правительственными и неправительственными организациями с целью привлечения инвестиций и передовых технологий, установления деловых, культурных, научных, гуманитарных и иных связей с Республикой Адыгея¹¹⁵.

В соответствии со ст. 3 Положения о представительстве Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации (агентстве Астраханской области) для выполнения задач Представительство осуществляет такие функции как: обеспечение федеральных органов государственной власти информационными сведениями и материалами для решения вопросов, касающихся Астраханской области, информирование Губернатора и Правительства о готовящихся и принимаемых решениях федеральными органами государственной власти, представление интересов, касающихся непосредственно региона, в федеральных органах государственной власти, внесение в Правительство Российской Федерации, другие федеральные органы государственной власти вопросов, подготовленных Губернатором, оказание содействия в их рассмотрении и принятии решений, содействие в оперативном прохождении документов, направляемых Губернатором области в федеральные органы государственной власти, подготовка для Губернатора документов, информационных

115О Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации(вместе с Положением о Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РА от 24.04.2007 № 138 (ред. от 04.07.2012)//<http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

материалов, пояснительных и аналитических записок, справок по вопросам, отнесенным к ведению Представительства, содействие в развитии внешнеэкономической деятельности юридических и физических лиц, расположенных и работающих на территории области, изучение передового опыта на международных и российских выставках, проводимых на территории Российской Федерации и за ее пределами, с целью представления соответствующей информации Губернатору для внедрения достижений научно-технического прогресса в Астраханской области.¹¹⁶

Как мы видим, задачи постпредств республик при Президенте РФ и краев, областей при Правительстве РФ принципиально ничем не отличаются друг от друга. Все вышеизложенное, все же является лишь свидетельством различного подхода федерального центра к статусу республик и краев (областей) в составе нашей Федерации, а соответственно и к конституционно-правовому положению их высших должностных лиц, что, как нами уже отмечалось, является противопоставлением положениям ст. 5 Конституции России о равноправии субъектов Федерации в их взаимоотношениях с органами федеральной власти.

Исходя из выше изложенного, полагаем целесообразным уравнивать в правовом положении республики и области (края), установив для краев и областей право преобразовать свои постпредства из представительств при Правительстве РФ в представительства при Президенте РФ.

Выводы: по наш взгляд необходимо:

1. Придать Государственному Совету РФ статус государственного органа управления, деятельность которого следует регламентировать федеральным законом, определив ответственность всех его членов, в том числе и высших должностных лиц субъектов РФ.

¹¹⁶О представительстве Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации (агентстве Астраханской области)(вместе с Положением о представительстве Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации (агентстве Астраханской области): Постановление Правительства Астраханской области от 01.03.2005 N 3-П (ред. от 31.05.2012) // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

2. Усовершенствовать законодательное регулирование функций Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, определив их полномочия и компетенцию в федеральном законе, повысить их статус до ранга вице-преьера Правительства РФ с прямым подчинением Президенту РФ.

3. Уравнять в статусе Представительства субъектов РФ в федеральных органах власти: Представительства краев, областей, города Санкт-Петербурга, автономных округов и автономной области преобразовать из Представительств при Правительстве РФ в Представительства при Президенте РФ наряду с Представительствами республик в целях уравнивания в статусах субъектов Российской Федерации.

2.2 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов РФ с Федеральным Собранием РФ и Правительством РФ

На основании ст.94 Конституции РФ представительным и законодательным органом государства является Федеральное Собрание РФ. В соответствии со ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание РФ состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. И если основа взаимоотношений высшего должностного лица республики, края области с верхней палатой Федерального собрания прослеживается логично и очевидно, более того изначально именно высшие должностные лица субъектов Федерации и являлись членами Совета Федерации, то взаимоотношения с Государственной Думой Российской Федерации для высших должностных лиц ее субъектов не оформлены юридически, и, как следствие, не имеют место быть и фактически.

В настоящее время, ни в одном законодательном акте, регулирующим как организацию деятельности Государственной Думы, так и определяющем правовые основы деятельности высших должностных лиц регионов России

не прослеживается какой-либо связи между нижней палатой Федерального собрания и высшим должностным лицом субъекта России. В ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указано, что проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а отзыв высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения подписывается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)¹¹⁷. Других указаний на какое-либо участие высшего должностного лица субъекта РФ в законодательном процессе Государственной Думы в данном законе не содержится.

В соответствии с ч.1 ст.104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения. Как мы видим, в этом перечне отсутствует глава субъекта Федерации, что выглядит на наш взгляд несколько некорректно, так как высшее должностное лицо региона, несомненно, является одним из важных звеньев государственного механизма управления государством.

¹¹⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

Фактически в настоящее время законодательная инициатива высшего должностного лица может быть реализована лишь двумя способами: первый – это внесение необходимого законопроекта в Госдуму через высший законодательный орган субъекта Федерации, второй – путем направления законопроекта Правительством субъекта федеральному Правительству для внесения в Государственную Думу. Такая зависимость высшего должностного лица региона от правительства и законодательного органа субъекта Федерации в отношениях с высшим законодательным органом государства потенциально препятствует деятельности высшего должностного лица региона по обозначению и защите интересов возглавляемого им субъекта Федерации.

Нельзя не поддержать мнение Машьянова Н.В. по данному поводу, который, изучая организационно-правовые формы взаимодействия главы субъекта РФ и Государственной Думы, пришел к выводу о несовершенстве существующих правовых процедур, регламентирующих формы участия субъектов РФ в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Кроме того, по мнению автора, высшее должностное лицо как наиболее значимый элемент системы органов государственной власти субъекта РФ нуждается в наделении правами по самостоятельному организационно-правовому взаимодействию с Государственной Думой при согласовании с субъектами РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. В частности, в Федеральном законе предлагается предусмотреть выражение главой субъекта РФ самостоятельного мнения по проекту федерального закона по предмету совместного ведения. Это мнение учитывалось бы наравне с мнениями законодательного и высшего исполнительного органов субъекта РФ. Кроме того, автор предлагает закрепить в Федеральном законе присутствие представителей глав субъектов РФ и высшего исполнительного

органа субъекта РФ в Государственной Думе при рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения.¹¹⁸

Обобщая изложенное, по нашему мнению, целесообразно разработать проекты законов о внесении изменений в ряд законодательных актов разных уровней о наделении высших должностных лиц регионов правом законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Статьей 1 Федерального закона от 05.12.1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ныне недействующий) было установлено, что в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительных органов государственной власти, по должности¹¹⁹.

В этот период Совет Федерации был настоящей трибуной для глав регионов, имел большой вес и значение в политической жизни страны, и ту силу, с которой глава государства не мог не считаться, так как на основании ст.93 Конституции РФ именно от решения Совета Федерации зависел вопрос об отрешении Президента России от должности, кроме того согласно ст.102 Конституции РФ к ведению верхней палаты Федерального Собрания России относятся важнейшие государственные вопросы, в числе которых утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации, указа Президента Российской Федерации о введении военного положения, утверждение Указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, решение вопроса о возможности использования

118 См.: Машьянов, Н.В. Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/Машьянов Никита Владимирович-Челябинск, 2007.

119 О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 11.12.1995, № 50, ст. 4869 (Утратил силу в связи с принятием Федерального [закона](#) от 05.08.2000 № 113-ФЗ).

Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Выведя губернаторов и глав (тогда еще президентов) республик из состава Совета Федерации, законодатель определил, что Совет Федерации будет состоять из двух представителей от каждого субъекта, выдвинутых в Совет Федерации от исполнительной и законодательной ветвей власти региона.

В это же время Указом Президента РФ от 1 сентября 2000г. №1602 «О Государственном совете Российской Федерации»¹²⁰ для представительства на федеральном уровне высших должностных лиц субъектов РФ был создан Государственный совет Российской Федерации. О его роли в политической сфере и функциях мы уже останавливались в параграфе, посвященном взаимоотношениям высшего должностного лица с Президентом РФ. Но даже принимая во внимание, что Государственный совет – значительный и важный орган политического представительства глав регионов и регулярного общения с главой государства, нельзя не отметить, что по своим функциям и возможностям он коренным образом отличается от Совета Федерации прежде всего своими полномочиями, а также правовой базой, на которой зиждется его основа – ведь деятельность Государственного совета регулируется не федеральным законом, а Положением о Государственном совете Российской Федерации

В настоящее время, можно сделать безусловный вывод о том, что создание Президентом РФ Государственного совета, наряду с изменением порядка формирования Совета Федерации, было сильным политическим решением, принятым им в такой период федерального развития России, когда как никогда были сильны сепаратистские тенденции и стояла проблема распада Федерации. Созданием Государственного совета Президент РФ решил проблему представительства высшими должностными лицами

120 О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.09.2000 N 1602 (ред. от 09.04.2014)// Собрание законодательства РФ, 04.09.2000, № 36, ст. 3633;

субъектов РФ интересов руководимых ими регионов, и, в то же время снивелировал весомые полномочия высших должностных лиц, являвшихся членами Совета Федерации, изменив порядок формирования верхней палаты Федерального Собрания РФ.

Не надо забывать также о том, что практически в этот же период – начало 2000-х годов, а точнее в 2004г., глава государства отменил выборы глав субъектов Федерации и ввел новый порядок, в соответствии с которым он сам предлагал кандидатуры на должность главы субъекта региональному представительному органу, который в случае несогласия с кандидатурой, выдвинутой Президентом РФ, подвергался процедуре роспуска со стороны Президента. Это был еще один рычаг влияния на Совет Федерации, который, хотя и состоял к тому времени не из глав региона, а из двух представителей региона, все же процесс назначения членов Совета Федерации был фактически под контролем главы субъекта Федерации, а учитывая, что в связи с внесением изменений в федеральный закон РФ от 06.10.1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» глав регионов выдвигал для назначения региональным законодательным органом сам Президент РФ как следствие, он получал полный политический контроль над Советом Федерации.

На современном этапе мы можем признать, что выстроенная Президентом РФ конструкция взаимодействия с главами регионов посредством их участия в одном из важнейших органов государственного управления, хотя де-юре Государственный совет и называется совещательным органом - прошел испытание временем и доказала свою эффективность.

Исследуя правовые основы взаимоотношений высших должностных лиц субъектов России с российским Правительством необходимо обратиться к основным положениям законодательных актов, регламентирующих работу, как федерального Правительства, так и

функционирование правительств субъектов Федерации и, конечно, деятельность высших должностных лиц субъектов РФ.

Статьей 77 Конституции Российской Федерации установлено, что 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](#). В этой же статье указывается, что 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.

Статьей 2 Федерального закона РФ от 06.10.1999г. №184-ФЗ установлено, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной 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, также установлено, что Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.¹²¹

В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹²² Правительство Российской

121 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

122 О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В ст.4 этого закона указывается, что Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение [Конституции](#) Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации, а в силу ст.13 данного закона Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит [Конституции](#) Российской Федерации, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам¹²³.

Статьи 43 и 44 названного закона регламентируют, что 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, а также устанавливают, что Правительство РФ в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

¹²³ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

Еще более жесткую регламентацию взаимоотношений федерального и регионального правительств устанавливается в п. 5 «Регламента Правительства Российской Федерации»¹²⁴, в котором указывается на полномочие Правительства РФ в целях осуществления контроля за исполнением [Конституции](#) РФ и федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и решений Правительства заслушивает на своих заседаниях руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в части полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), дает оценку деятельности указанных органов и соответствующих организаций, принимает решения о внесении Президенту Российской Федерации предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В силу как конституций республик, так и уставов краев и областей, их правительства, а следовательно, и высшие должностные лица, возглавляющие исполнительную власть в регионе, входят в единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

При анализе вышеприведенных законодательных норм разных уровней – федерального и регионального – следует однозначный вывод о субординационной форме правоотношений и высокой, но не абсолютной степени интегрированности региональной исполнительной власти в федеральный уровень исполнительной власти.

Исследуя состав кабинетов министров субъектов Федерации, как краев и областей, мы делаем вывод о том, состав министерств региональных правительств отличается как по количеству, так и по социально-экономическим отраслям. Однако, существует некий «костяк»

¹²⁴ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 (ред. от 30.07.2014): Собрание законодательства РФ, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.

определенных министерств, наличествующий абсолютно во всех регионах. Эту основу всех без исключений правительств субъектов РФ составляют следующие министерства: внутренних дел, финансов, образования и науки, здравоохранения, природоохранное, по имущественным отношениям. Впрочем, министерство здравоохранения по своим функциям, как и по названию, может включать и некоторые другие параметры, так например, в Кабардино-Балкарской республике это министерство занимается не только системой здравоохранения, но и курортами (что логично, учитывая, что в КБР имеется обширная бальнеологическая база). Также, практически во всех федеративных субъектах функционируют министерства экономики, промышленности, культуры, сельского хозяйства, труда и социального развития, информационных коммуникаций. Все они составляют правительства (или кабинеты министров) субъекта и во многом повторяют структуру федерального Правительства.

В том случае, если глава субъекта совмещает в своем лице и должность премьер-министра (как например: в Республиках Карелия, Алтай, Бурятия, Башкортостан, Хакасия, Удмуртия, Марий Эл, Тува, Коми) мы можем вести речь о его непосредственных взаимоотношениях с министерствами федерального правительства. Если же высшее должностное лицо не является руководителем высшего исполнительного органа субъекта федерации, то взаимоотношения главы субъекта и Правительства РФ опосредованы.

Учитывая, что структуру высшего исполнительного органа власти субъекта формирует самостоятельно и некоторые министерства правительств субъектов РФ, имеющиеся в составе федерального Правительства, отсутствуют, также учитывая, что в главе 6 Конституции РФ «Правительство Российской Федерации» нет упоминаний о каких-либо субординационных взаимоотношениях между федеральным Правительством и правительствами субъектов РФ, непосредственной линейной подчиненности у региональных правительств федеральному не наблюдается, но учитывая, что региональная система исполнительной власти входит в единую систему исполнительной

власти Федерации, в любом случае имеются отношения подчиненности. В то же время такое ключевое министерство как министерство внутренних дел находится в очень жесткой подчиненности соответствующему федеральному министерству, что логично и совершенно оправданно.

Министерства финансов правительств субъектов, хотя юридически и не находятся в отношениях субординации, но де-факто в связи с дотационной зависимостью ряда регионов (в том числе и субъектов, входящих в СКФО и ЮФО) и необходимостью представления регулярной финансовой отчетности о бюджетном положении в субъекте Федерации находятся в субординационных отношениях с федеральным министерством финансов.

Остальные министерства и ведомства в составе республиканских, краевых, областных правительств регулярно представляют отчетность федеральному Правительству о результатах своей деятельности по совместным предметам ведения Федерации и ее субъектов, и по делегированным региональному правительству федеральным центром полномочиям.

Особое место принадлежит двум федеральным министерствам - Министерству регионального развития (прекратившему свое существование с 08.09.2014г.) и Министерству иностранных дел РФ.

Министерство регионального развития, согласно ч.1 «Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹²⁵, являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществлявшим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов России, в том числе их муниципальных образований, административно-территориального устройства Российской Федерации,

¹²⁵ Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26.01.2005 № 40 (ред. от 16.06.2014)//Собрание законодательства РФ, 31.01.2005, № 5, ст. 390.

разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, координации разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов.

Именно этим министерством разрабатывались программы по улучшению жилищных условий граждан и повышения качества жилищно-коммунальных услуг, выравниванию социально-экономического развития регионов России. Минрегионразвития России, хотя непосредственно отвечал за административно-территориальное устройство Российской Федерации, осуществление межрегионального сотрудничества, но не имел своих структурных подразделений в субъектах РФ, что на наш взгляд не имело логики, учитывая значение профильной деятельности этого Министерства для регионов страны. Учитывая, что в составе Правительства РФ в 2012г. было создано Министерство РФ по развитию Дальнего Востока¹²⁶, а в 2014г. созданы Министерство РФ по делам Северного Кавказа¹²⁷ и Министерство Российской Федерации по делам Крыма,¹²⁸ выглядит вполне закономерным упразднение Указом Президента РФ¹²⁹ Министерства регионального развития с передачей его функций профильным Министерством (от Минэкономразвития РФ до Министерства культуры РФ).

Особая роль во взаимоотношениях с высшим должностным лицом принадлежит Министерству иностранных дел России, так как именно этот

126 О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (вместе с Положением о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока: Постановление Правительства РФ от 30.06.2012 № 664 (ред. от 28.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 09.07.2012, № 28, ст. 3898.

127 О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа: Указ Президента РФ от 12.05.2014 № 321// Собрание законодательства РФ, 19.05.2014, № 20, ст. 2496.

128 О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма: Указ Президента РФ от 31.03.2014 № 190// Собрание законодательства РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1608.

129 Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08.09.2014 № 612// Собрание законодательства РФ, 15.09.2014, № 37, ст. 4934.

правительственный орган регламентирует порядок осуществления внешних сношений субъектов Федерации. О внешних связях субъекта Федерации с субъектами других Федераций и международными органами нами более подробно будет сказано в параграфе, посвященном внешним отношениям высших должностных лиц.

Оценивая в целом систему законодательно урегулированных взаимоотношений правительств субъектов нашей Федерации и федерального Правительства относительно целесообразности существующего порядка, Мелкумов А.А. в своей монографии «Российская и канадская модели федерации. Сравнительный анализ» сравнивал взаимодействие правительств федерального и региональных в Российской Федерации и в Канаде: «Для России характерна чрезмерная, по сравнению с Канадой, регламентация предметов ведения на всех трех уровнях. Об этом свидетельствует, например, тот факт, что в России в предметы ведения Федерации включено около 50 титулов в предметы совместного движения – около 40 титулов и предметы ведения субъектов федерации остались практически неограниченными. Что касается Канады, то в предметы ведения федерации включено всего 29 титулов, в предметы совместного ведения - лишь 3 титула и в предметы ведения провинций – 16 титулов. Такое положение обуславливает перегруженность федерального Центра России несвойственными ему функциями, более широкое, чем в Канаде, вмешательство Центра в компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации и т.д.»¹³⁰.

Статья 26.3.2. Федерального закона №184-ФЗ¹³¹ ввела в законодательный оборот «[Перечень](#) показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской

130 См.: Мелкумов, А.А. Российская и Канадская модели федерации. Сравнительный анализ. М.: Логос.2010. -388с.

131 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

Федерации», утвержденный Президентом Российской Федерации. Согласно ч.2 этой статьи высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет Президенту Российской Федерации доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей этого Перечня.

Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹³² утвердил Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, установивший перечень ориентиров для оценки деятельности региональной исполнительной власти, включив в него в том числе такие показатели, как ожидаемая продолжительность жизни, численность населения, объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями и индивидуальными предпринимателями, объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта, уровень безработицы в среднем за год, реальные располагаемые денежные доходы населения, доля детей, оставшихся без попечения родителей, оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Думается, что эти показатели способны объективно отражать эффективность работы исполнительной власти, и, конечно же, высшего должностного лица региона, однако, не вполне достаточными. Мы предлагаем дополнить этот перечень показателями, указанными в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»¹³³:

¹³² Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 28.12.2012)// Собрание законодательства РФ, 27.08.2012, № 35, ст. 4774.

¹³³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537(ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2444.

- уровень безработицы (доля от экономически активного населения);
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения); уровень роста потребительских цен;
- уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта субъекта РФ.

Помимо этих дополнений, мы также считаем целесообразным внести еще и показатели, характеризующие состояние деятельности исполнительных органов власти региона в сфере защиты конституционных прав населения того или иного субъекта РФ.

В качестве подобных показателей, нами предлагаются следующие:

- количество обращений граждан о защите нарушенных прав и свобод к главе исполнительной власти, уполномоченному по правам человека, уполномоченному по правам ребенка, уполномоченному по защите бизнеса;
- количество заявлений в суды об оспаривании действий (бездействий) должностных лиц и органов государственной власти;
- процентное отношение положительных судебных решений по обращениям граждан о защите нарушенных прав и свобод к количеству таких обращений главе исполнительной власти, уполномоченному по правам человека, уполномоченному по правам ребенка, уполномоченному по защите бизнеса.

Более подробно необходимо остановиться на п. а) ч.1 ст. 73 Конституции КЧР¹³⁴, согласно которой Глава Карачаево-Черкесской Республики имеет право обращаться к Президенту Российской Федерации с ходатайством об отмене постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, изданных в сфере совместного ведения Российской Федерации и Карачаево-Черкесской Республики, в случае их противоречия [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным законам,

¹³⁴ Конституция Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики (ред. от 27.12.2013) //Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг., Часть I.

указам Президента Российской Федерации. Подобного положения не встречается в других основных законах рассматриваемых субъектах Российской Федерации. Как нам видится, подобное право, которым на уровне федерального законодательства были бы наделены все высшие должностные лица субъектов РФ, было бы действенным элементом системы сдержек и противовесов и принципов федерализма.

Выводы. Целесообразно дополнить [Перечень](#) показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации показателями, указанными в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Необходимо также, придать высшим должностным лицам право обращаться к Президенту Российской Федерации с ходатайством об отмене постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, изданных в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъекта России.

2.3 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов РФ с органами судебной системы РФ

При анализе взаимоотношений высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с органами судебной системы РФ, нами неслучайно не обозначена отдельно судебная система субъектов РФ, в силу того, что региональная судебная система, на наш взгляд, крайне слабо развита, а наличие только в 17, из 85 субъектов Российской Федерации конституционных в республиках и уставных в краях, областях судов, не опровергают нашу гипотезу, а лишь демонстрируют ее правоту. И хотя в своей монографии Мелкумов А.А. утверждает, что каждая республика имеет свои Верховный суд и Высший арбитражный суд¹³⁵, мы не можем согласиться с таким выводом, поскольку и Верховные (областные, краевые) суды субъектов, а также и арбитражные (в прошлом, ныне они упразднены) суды субъектов относятся к субъектам РФ постольку, поскольку лишь

¹³⁵ Мелкумов, А.А. Российская и Канадская модели федерации. Сравнительный анализ. М.: Логос.2010.- 388с.

территориально находятся в границах того или иного субъекта. Считать их судами субъектов РФ некорректно в правовом смысле. Суд в нашей стране имеет жесткую конструкцию иерархического подчинения. Областные, республиканские, краевые суды, точно также и Московский городской суд и Петербургский городской суд, подчиняются только и исключительно Верховному суду РФ, и каких-либо отношений координации, и тем более субординации применительно к системе государственной власти субъектов РФ у суда нет и по определению быть не может. Единственный вид судов, который является судом субъекта РФ, финансируется за счет субъекта РФ, и принадлежит субъекту РФ, да и то только в тех регионах, где этот вид судов создан (а таких всего 17 из 85) являются Конституционные в республиках или Уставные в краях и областях суды. Однако, эти суды не входят в систему федеральных судов общей юрисдикции и создаются по усмотрению руководства региона, соответственно и находятся под большим его влиянием.

Касательно мировых судей, которые считаются судьями судов субъектов РФ, можно констатировать, что законодатель в ст. 1 Федерального "О мировых судьях в Российской Федерации"¹³⁶ установил, что 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»¹³⁷, иными федеральными конституционными законами, и другими федеральными законами, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации. То есть на правовое усмотрение регионального законодателя оставлены только

136 О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ(ред. от 04.03.2013)//Собрание законодательства РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6270.

137 О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014)//Собрание законодательства РФ, 06.01.1997, № 1, ст. 1.

процедурно-кадровые аспекты назначения на должности мировых судей субъектов РФ, регулируемые краевыми, областными, республиканскими законами о мировых судьях, которые фактически дублируют требования вышеназванного федерального закона. В ст. 10 Федерального конституционного закона¹³⁸ устанавливается, что обеспечение ежемесячного денежного вознаграждения, ежеквартального денежного поощрения мировых судей, других выплат, осуществляемых за счет средств фонда оплаты труда, и социальных выплат, предусмотренных для судей федеральными законами, является расходным обязательством Российской Федерации и осуществляется через органы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

Законодатель, установив, что мировые судьи относятся к судам субъектов РФ, не развил данное положение созданием апелляционных судов субъектов РФ, а процессуально оставил мировых судей в полном подчинении федеральных судов общей юрисдикции в силу того, что апелляционной инстанцией для судебных актов мировых судей субъекта РФ является городской (районный) федеральный суд общей юрисдикции, о чем свидетельствуют ст.320.1 ГПК РФ¹³⁹, ст. 389.3 УПК РФ¹⁴⁰, ст. 30.1 КоАП РФ¹⁴¹.

Качмазов О.Х. в своей статье «Проблемы формирования судебного федерализма России» отметил, что применительно к проблеме организации судебной системы субъектов РФ можно констатировать наличие определенного правового пробела. Так, с одной стороны, законодатель допускает возможность существования судов субъектов РФ и, стало быть,

138 Там же.

139 Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.11.2002, № 46, ст. 4532.

140 Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2014, с изм. от 18.03.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.07.2014)// Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. I), ст. 4921

141 Кодекс об административных правонарушениях РФ"Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1

реализацию ими судебной власти, а с другой - не разрешает вопросы судебного строительства в федеративном государстве¹⁴².

Анализируя положения Конституции РФ, посвященные организации судебной власти в нашем государстве, следует признать, что наша Конституция закрепляет скорее идею судебного «централизма», нежели федерализма. Об этом свидетельствует тот факт, что из 12 статей, посвященных судебной власти в Конституции РФ, ни в одной из них не упоминается о судах субъектов РФ. В то же время в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» в ст.ст. 17, 27 и 28¹⁴³ регламентируются основы создания и организации конституционных (уставных) судов и мировых судей субъектов РФ.

Имеющиеся противоречия в российском законодательстве порождают попытки исполнительных и законодательных органов некоторых субъектов федерации вмешательства с одной стороны в отправление правосудия низовым звеном судов общей юрисдикции, а именно мировыми судьями, с другой стороны – «отодвинуть» на задворки судебно-властных функций конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, что несомненно снижает авторитет судебной власти в лице как мировых судей, так и конституционных (уставных) судов, и влечет умаление роли и места суда вообще в государственной системе страны.

Регионы Российской Федерации, в лице законодательных органов субъектов РФ, в своих конституциях (уставах), региональных законах о мировых судьях прописывают порядок наделения полномочиями и выдачу удостоверения мировым судьям, отличающийся от установленного в действующем законодательстве о судебной системе страны. Однако, данные положения, за редким исключением, не оспариваются Генеральной

142 См.: Качмазов О.Х. Проблемы формирования судебного федерализма в России // Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века: Материалы 3-й Международной научной конференции. - Владикавказ: Изд-во Владикавказ. ин-та управления, 2011. - С. 33-39

143 О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014)//Собрание законодательства РФ, 06.01.1997, № 1, ст. 1;

прокуратурой РФ, а потому существуют параллельно с установленным федеральным законодателем порядком.

Так, Тхабисимова Л.А. справедливо указывает на то, что в настоящее время можно констатировать отсутствие в юридической науке и практике адекватной отечественным реалиям политико-правовой модели мировой юстиции¹⁴⁴.

Порядок образования судов в РФ регламентируется ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», в котором указано на организацию федеральных судов, но опять-таки нет однозначного и четкого указания на порядок создания судов субъектов РФ.

В настоящее время в субъектах РФ действует два вида судов, которые традиционно в научных кругах относят к местным судам: конституционные (уставные суды) суды и мировые судьи. Однако, из-за некоторого «забвения» федеральным законодателем темы разграничения предметов ведения в судебной системе между федеральным центром и регионами страны на сегодняшний день имеет место как отсутствие четкого указания в законодательстве РФ на пределы допустимого влияния и участия региональных властей на территориально находящиеся в субъектах нашей Федерации судов нижнего звена федеральной судебной системы – мировых судей, и, как следствие этого, неадекватное восприятие местными политическими силами, в частности высшими должностными лицами субъектов РФ своей роли и возможности влияния на работу мировых судей в субъектах РФ.

Суть проблемы взаимоотношений высшего должностного лица субъекта РФ с органами судебной системы РФ заключается, на наш взгляд, с одной стороны в неопределенности (даже после почти 15 лет функционирования) положения мировых судей относительно как низового звена общей федеральной судебной системы, так и относительно их

¹⁴⁴ См.: Тхабисимова, Л.А. Региональная система организации институтов государственной власти в России: политико-правовой анализ: дисс. ... док. юрид. наук: 23.00.02 / Тхабисимова Людмила Аслановна – Ростов-на Дону, 2007.- 381с. – с.300

положения как непосредственно суда субъекта Федерации, учитывая, что кроме мировых судей к субъектам Федерации не относится больше никакой из видов судов – ни апелляционный (так как для мировых судей его роль исполняют районные и городские суды федеральных судов общей юрисдикции), ни надзорный (его роль исполняет Верховный суд республик и краевые, областные суды), что создает предпосылки для восприятия мировых судей властями субъектов Федерации как исключительно «местного» суда, который должен руководствоваться политической волей как исполнительной, так и законодательной властей субъекта.

В силу ст. 6 Закона «О мировых судьях Российской Федерации» мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации¹⁴⁵.

Однако, несмотря на четко выраженный законодателем в указанной норме Закона порядок назначения мирового судьи – указание на единственно законодательный орган безо всякого участия в данной процедуре местной исполнительной власти - в ряде соответствующих республиканских законов о мировых судьях в разрез с федеральным законодательством появляется дополнительное звено в лице главы исполнительной власти субъекта РФ.

Так, например, согласно ч.1 ст.6 Закона Чеченской Республики «О мировых судьях Чеченской Республики»¹⁴⁶ мировые судьи назначаются на должность Парламентом Чеченской Республики по представлению Главы Чеченской Республики, основанному на заключении квалификационной коллегии судей Чеченской Республики.

Согласно ст.11 Закона Республики Ингушетия «О мировых судьях

145 О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ(ред. от 04.03.2013)//Собрание законодательства РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6270.

146 О мировых судьях Чеченской Республики: Закон Чеченской Республики от 20.07.2012 № 20-РЗ(ред. от 03.06.2013)//Вести Республики, № 149 (1832), 09.08.2012.

Республики Ингушетия»¹⁴⁷ мировые судьи назначаются на должность Народным собранием республики Ингушетия по представлению Главы Республики Ингушетия, хотя ч.2 ст.13 гласит, что удостоверение и отличительный знак мировому судье вручается Председателем Народного Собрания Республики Ингушетия в торжественной обстановке¹⁴⁸.

Статьей 3 Закона Ставропольского края «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Ставропольском крае» установлено, что мировые судьи назначаются на должность Думой Ставропольского края по представлению председателя Ставропольского краевого суда, основанному на заключении квалификационной коллегии судей Ставропольского края, но ст.5 названного закона регламентирует, что мировому судье после принесения присяги вручается Губернатором Ставропольского края и председателем Думы Ставропольского края подписанное ими удостоверение установленного образца и отличительный знак мирового судьи¹⁴⁹.

Касательно деятельности конституционных и уставных судов субъектов РФ приходится констатировать, что современная реальность регионов нашей Федерации, к сожалению такова, что эти суды малозаметны на политической авансцене (хотя изначально их роль и заложенные местными же законодательными актами об их создании и порядке отправления конституционного правосудия нормы предоставляют им серьезные и значимые полномочия, которые теоретически позволяют конституционным (уставным) судам быть действенным звеном в механизме сдержек и противовесов в политическом балансе субъектов РФ, однако, в таком своем виде, они, конечно же, не устраивают глав субъектов Федерации.

В связи с этим, Тхабисимова Л.А. отмечает, что в контексте глобальной проблемы - формирования правового федерализма в России -

147 О мировых судьях Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 03.02.1998 № 1-РЗ (ред. от 02.09.2013)// Ингушетия, № 14, 08.04.1998.

148 Там же.

149 О порядке назначения и деятельности мировых судей в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 10.11.2000 № 58-кз (ред. от 24.07.2014) //Ставропольская правда, № 251 (22258), 22.11.2000.

зарождение конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации актуально, поскольку они призваны: стимулировать законотворчество субъектов РФ (прежде всего, регионов); обеспечить надлежащий с точки зрения юридической техники уровень законодательной деятельности данных субъектов (путем корректуры законодательства конституционными (уставными) судами); предупреждать «накопление» внутренних противоречий в системе законодательства субъектов РФ; не допускать «разрыв» между законодательством Российской Федерации и ее субъектов, «снимать» противоречия между действующим на территории субъекта РФ законодательством и федеральной Конституцией; обеспечивать максимальную «прозрачность» процессов правотворчества в субъектах Федерации¹⁵⁰.

Конечно, такая мощная сила, сравнимая по силе с представительным органом, местным властям навряд ли нужна. Об этом свидетельствует и тот факт, что при наличии в Российской Федерации 85 субъектов только в 17 из них созданы и отправляют конституционное правосудие Конституционные и Уставные суды.

Из 22 республик в составе РФ лишь в 13 из них (кстати, 6 из которых находятся в ЮФО и СКФО) созданы и действуют Конституционные суды. Ни в одном крае, которых в составе РФ насчитывается 9, нет Уставного суда, из 46 областей лишь 3 создали Уставные суды (в Свердловской, Калининградской и Челябинской областях), уставный суд также есть еще и в Санкт-Петербурге, и если говорить в относительных величинах, то конституционные (уставные) суды субъектов действуют только в пятой части регионов.

Учитывая, что мировые судьи лишь формально считаются местными судьями, а по своему статусу ничем не отличаются от судей федеральных судов, приходится сделать вывод об отсутствии какого-либо судебного

150 См.: Тхабисимова, Л.А. Региональная система организации институтов государственной власти в России: политико-правовой анализ: дисс. ... док. юрид. наук: 23.00.02 / Тхабисимова Людмила Аслановна – Ростов-на Дону, 2007. С. 310.

институционального противовеса в регионах для исполнительной власти при наличии зависимой и, как следствие, слабой законодательной власти.

Изучив интернет-порталы конституционных судов КБР¹⁵¹, РСО (Алании)¹⁵², Дагестана¹⁵³ и Ингушетии¹⁵⁴ (у конституционных судов Чеченской и Карачаево-Черкесской республик, веб-представительства на момент проведения настоящего исследования, к сожалению, отсутствовали), можно сделать вывод о весьма скромной активности в их деятельности. И даже учитывая, что количество рассмотренных дел в конституционных судах субъектов никоим образом не может подвергаться сравнению со статистикой обращений в суды общей юрисдикции, все равно невозможно не сделать вывод о вялости в деятельности конституционных судов в рассматриваемых регионах, что, как нам видится, является следствием недостаточной информированности об их деятельности населения субъектов, а также отсутствием в восприятии людей того факта, что конституционный (уставной) суд способен и обязан решать возникающие противоречия в применении законов республики в отношении своих жителей. Реалии таковы, что людям проще и привычнее обратиться в федеральный районный (городской) суд и обжаловать действия либо бездействие должностных лиц и органов субъекта РФ, чем обращаться в конституционный (уставный) суд региона, даже если таковой имеется у данного субъекта Федерации

Кроме того, учитывая, что, к примеру, в Ставропольском, Краснодарском краях, Астраханской области, да и во многих других краях и областях вообще не создан орган конституционного контроля, можно констатировать, что права жителей таких регионов потенциально защищены в меньшей степени, чем права жителей тех субъектов РФ (в основном республик), где Конституционные суды функционируют, так как они вообще

151 <http://kskbr.ru/> дата обращения 30.09.2014.

152 <http://www.ksrso.ru/> дата обращения 30.09.2014.

153 <http://www.ksrd.ru/> дата обращения 30.09.2014г

154 <http://www.ks-ri.ru/> дата обращения 30.09.2014г

лишены самой возможности обращения в конституционный (уставный) суд своего края по причине его отсутствия. Данный факт также крайне негативно сказывается на системе «сдержек и противовесов» в таких субъектах РФ.

Тот факт, что из 85 субъектов РФ только лишь в 17 субъектах за более чем двадцатилетнюю историю Российской Федерации созданы конституционные (уставные) суды, красноречиво свидетельствует как о незрелости региональных властей в вопросах судеустройства и непонимании роли и значения уставного суда, так и о том, что региональные власти считают, что мировые судьи (в настоящее время являясь и судьями системы федеральных судов общей юрисдикции, и судами субъектов РФ) составляют полностью «местную» ветвь судебной власти, в связи с чем нет необходимости создавать конституционный (уставный) суд и брать дополнительную нагрузку на бюджет субъекта, да еще и способствовать возвращению самостоятельной политической силы в самом субъекте РФ.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что мировые судьи лишь формально относятся к системе органов государственной власти субъектов РФ, являются низовым звеном федеральной судебной системы, а подлинно судами субъектов РФ являются Конституционные в республиках и Уставные в областях суды, однако, в силу их создания только в пятой части российских регионов можно констатировать отсутствие важнейшего элемента в системе сдержек и противовесов в виде местной судебной власти в подавляющем числе региональных систем государственной власти.

Вывод: крайне слабая судебная ветвь власти в субъектах РФ негативно сказывается на системе сдержек и противовесов в регионах.

2.4 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов РФ с органами государственной власти и органами местного самоуправления субъекта РФ

Исследуя место и роль высших должностных лиц республики, края (области) в региональной структуре органов государственного управления следует выяснить вопрос о том, есть ли на самом деле, а не только

декларируется в конституциях республик и уставах краев и областей, система сдержек и противовесов в субъектах Российской Федерации, основанная на разделении государственной власти на три ветви. Конечно же, конституция каждой республики в составе РФ и каждый устав края, либо области РФ, указывает на самостоятельность исполнительной и законодательной ветви власти субъекта РФ. Однако, в конституциях и в уставах субъектов РФ указывается на то, что высшее должностное лицо возглавляет исполнительную власть в субъекте Федерации. А это значит, что по своему политическому весу и реальному значению во властной системе региона высшее должностное лицо всегда будет отстаивать и укреплять именно исполнительную ветвь власти, что уже ведет (и привело на практике) к полной разбалансировке в государственной системе регионального управления в сфере ее разделения на ветви власти. Именно высшее должностное лицо представляет регион перед федеральными органами власти, перед другими федеральными субъектами, во внешнеэкономических и культурных связях с зарубежными субъектами международного права.

В то же время, сопоставимая по своей официально выраженной в доктрине разделения властей, закрепленных в Конституции Российской Федерации и в Основных законах субъектов РФ, и в политической жизни региона фигура спикера (либо председателя) высшего законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ заведомо проигрывает, как и руководимый им законодательный орган, во влиятельности и возможности влияния на процессы управления в регионе. Учитывая, что своей судебной системы в субъектах РФ практически нет, о чем подробно было изложено в параграфе, посвященном взаимоотношениям высших должностных лиц и судебных органов, мы вынужденно констатируем, что присутствие в системе государственной власти республики – субъекта РФ, должности главы, губернатора по Основным законам субъектов Федерации, возглавляющим высший исполнительный орган субъекта, и должности премьер-министра во много крат усиливает позиции исполнительной власти, практически ничем

не ограниченной, т.к. конституционный суд в республиках финансируется за счет соответственно регионального бюджета.

Если сравнивать положение дел с теми республиками-субъектами Российской Федерации, в которых высшее должностное лицо является по должности одновременно и премьер-министром, как, например, в ряде республик, среди которых Карелия, Алтай, Бурятия, Башкортостан, Хакасия, Удмуртия, Марий Эл, Тува, Коми – где глава республики и глава правительства одно и то же лицо, то следует сделать вывод об имеющемся дисбалансе в сфере разделения властей.

Проводя некоторые аналогии со статусом Президента Российской Федерации, который по ст. 80 Конституции РФ не возглавляет исполнительную власть в государстве, а является именно главой государства и гарантом Конституции РФ, со всеми присущими его должности функциями координатора и арбитра, стоящего над всеми ветвями власти в стране, напрашивается крайне тревожный вывод: в субъектах Федерации законодательная власть находится в подчиненном положении перед исполнительной, не уравновешенной судебной властью. А если так обстоят дела в субъектах Федерации, то правомерен и другой вывод о превалировании исполнительной власти и над законодательной и над судебной на территории всей Федерации.

В соответствии со ст. 6. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵⁵, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления в целом сводятся к правовому регулированию прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по

¹⁵⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 21.07.2014)//Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Но наибольшее влияние в настоящее время на взаимоотношения высших должностных лиц и органов местного самоуправления влияют изменения в Федеральном законе №184-ФЗ¹⁵⁶ о возвращении выборного механизма избрания высшего должностного лица субъекта РФ, в связи с чем происходят существенные изменения, так как теперь главы местных органов самоуправления становятся политически весомыми фигурами именно из-за необходимости сбора их подписей для выдвижения в кандидаты высшего должностного лица региона, и их нынешняя «заполитизированность» идет вразрез с установленным в ст. 12 Конституции РФ положением, о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Главам органов местного самоуправления приданы таким образом несвойственные им по самой природе органов местного самоуправления, де-юре не являющихся органами государственной власти, политические функции, что на наш взгляд является нелогичным и не основанным на действующем законодательстве. Создается стойкое впечатление, что федеральный центр, не выработав сколько-нибудь стройной стратегии федеративных отношений, мечется в поисках баланса с провозглашаемыми им же самим принципами демократического правового государства, одним из элементов системы которого являются свободные выборы высших должностных лиц, и с необходимостью контроля над процессом назначения высших должностных лиц в регионах.

В такой ситуации местные органы самоуправления уже не могут считаться государственными органами управления лишь формально. Принимая во внимание их резко возросший политический вес, объяснимо пристальное внимание к процессу их деятельности со стороны действующих

¹⁵⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

высших должностных лиц регионов. По нашему убеждению, необходимо исключить глав и депутатов органов местного самоуправления из действующего в настоящее время порядка выдвижения кандидата на должность главы региона, в противном случае существующий потенциал превращения местного самоуправления в политическую силу приведет к еще большей разбалансированности регионального властного механизма.

В субъектах РФ существует обширная и разветвленная система территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Свои территориальные органы имеют силовые ведомства – МВД РФ, ФСБ РФ, УФСКН РФ, Управление Министерства юстиции РФ, Прокуратура, управление Следственного комитета РФ, Центра специальной связи и информации федеральной службы охраны РФ, а также территориальные управления Министерства РФ по делам ГО и ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий, Банка России, Судебного департамента, Федеральной службы судебных приставов РФ, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Роспотребнадзора, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Пенсионного фонда РФ, Государственной инспекция труда, Государственного учреждения «Региональное отделение фонда социального страхования РФ по КЧР», Территориальный фонд обязательного медицинского страхования КЧР, Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по КЧР, Федерального агентства по управлению государственным имуществом в КЧР, ФГУ Управление по недропользованию, ФГУП «Ростехинвентаризация», Федеральной миграционной службы, таможенные посты. Но даже этот обширнейший список не является исчерпывающим.

Руководители территориальных органов силовых ведомств входят в региональные антитеррористические комиссии (руководство УФСБ РФ в регионе и регионального МВД), и антинаркотическую комиссию (руководство УФСКН РФ в регионе), возглавляемые высшим должностным

лицом субъекта РФ, и в этих комиссиях происходит тесное координационное взаимодействие с главами регионов.

Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов РФ с руководителями иных территориальных органов регламентированы не столь четко. По сути, их руководство никак не обязано подчиняться внутренней политике, проводимой в регионе. Положительно ли это для функционирования региональной исполнительной власти, либо отрицательно, имеет смысл рассуждать лишь с точки зрения полезности существующего положения для населения данного субъекта Федерации. Если территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не входят в систему исполнительной власти региона и не подчиняются его главе, это означает их независимость от воли и кадровых решений высшего должностного лица региона, что уже несет в себе элемент баланса сил и интересов центра и регионального правительства.

В то же время положения основных законов (конституций и уставов) субъектов РФ указывают на согласование кандидатур руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с высшим должностным лицом субъекта РФ, что вовсе не является фактором влияния высшего должностного лица на деятельность конкретного руководителя территориального органа федеральной исполнительной власти в дальнейшем.

Попытку решить данную проблему содержит Указ Президента РФ «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», в п. 1.1 которого указано право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносить в соответствии с законодательством Российской Федерации руководителю федерального органа исполнительной власти предложение о дисциплинарной

ответственности руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти за ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей¹⁵⁷. Однако, наделяя высшее должностное лицо субъекта РФ таким правом, Президент РФ пунктом 2.1 этого же Указа устанавливается, что руководитель федерального органа исполнительной власти вправе вносить в соответствии с законодательством Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, а Правительство Российской Федерации - Президенту Российской Федерации предложение об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации за ненадлежащее исполнение полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Если данные положения Указа можно рассматривать в качестве механизма сдержек и противовесов, то следующие его формулировки противоречивы и нецелесообразны, а именно: в абз. 2 п.1.1¹⁵⁸ определено, что руководитель федерального органа исполнительной власти до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывает кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а в случае отказа в согласовании кандидатуры на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти руководитель федерального органа исполнительной власти вновь предлагает кандидатуру на указанную должность. Но в случае повторного отказа в согласовании кандидатуры руководитель федерального органа исполнительной власти в срок, не превышающий двух месяцев со дня

157 Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773(ред. от 29.12.2012)//Собрание законодательства РФ, 04.07.2005, № 27, ст. 2730

158 Там же.

обращения к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации по вопросу о согласовании кандидатуры, принимает решение о назначении руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти либо о представлении его к назначению в установленном порядке. Анализируя эти положения Указа Президента РФ¹⁵⁹, необходимо констатируем, что территориальные органы федеральной исполнительной власти полностью дистанцированы в своей деятельности от высших должностных лиц федеративных субъектов, что, возможно, на современном этапе развития взаимоотношений центр - регион и борьбы с коррупционными проявлениями во властных структурах, является оправданным.

Обобщая все изложенное, мы делаем неутешительный для идеи федерализма и конституционных демократических принципов вывод о подчиненности законодательной ветви власти исполнительной ветви в субъектах РФ, а также о том, что подавляющую другие ветви региональной власти исполнительную ветвь власти несколько сдерживает наличие и деятельность на территории субъектов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, что не может само по себе служить оправданием превалирования над другими ветвями власти исполнительной, однако, в то же время, не дает в полной мере высшему должностному лицу региона нести ответственность за социально-экономические, политические процессы в регионе. На сегодняшний день перевес в сторону исполнительной власти в условиях отсутствия полноценной региональной судебной системы, делает эфемерной систему сдержек и противовесов демократического государства.

Выводы. В субъектах Российской Федерации законодательная власть находится в подчиненном положении перед исполнительной ветвью власти, не будучи уравновешенной судебной властью.

¹⁵⁹ Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773(ред. от 29.12.2012)//Собрание законодательства РФ, 04.07.2005, № 27, ст. 2730.

2.5 Высшие должностные лица субъекта РФ в системе внешних отношений

Согласно определения Броунли Я., субъектом международного права является образование, способное иметь международные права и обязанности, а также могущее защищать свои права путем заявления международных претензий¹⁶⁰. В учебнике «Международное право. Общая часть» дана следующая характеристика: «Субъекты международного права - это носители международных прав и обязанностей, участники правовых отношений. Международная правосубъектность включает в себя способность быть субъектом права и способность осуществлять правовые отношения, т.е. это единое понимание право- и дееспособности», далее определяется, что «субъекты международного права обладают также самостоятельной волей, иммунитетом и осуществляют юрисдикцию в определенных сферах международных правоотношений. В науке международного права до сих пор являются дискуссионными вопросы о понятии и видах субъектов международного права. В отличие от права внутригосударственного в международном праве нет конкретного нормативного определения субъекта права и его признаков. Например, [ст. 48](#) ГК РФ называет признаки понятия юридического лица. В международном праве такого нет. Иногда говорят, о так называемой, подразумеваемой международной правосубъектности, т.е. признаки субъекта необходимо отыскивать в международно-правовых актах»¹⁶¹.

Таким образом, составные части федеративных государств не имеют необходимых признаков даже производных субъектов международного права, что говорит лишь о существующих пробелах в этой области науки международного права, но не о невозможности в принципе для субъектов как нашей, так и других федераций осуществлять международные связи с

160 См.: Броунли Я. Международное право: В 2 кн. Кн. I. М., Прогресс 1977. – 535 с. С. 104.

161 Международное право. Общая часть: учебник / Г.Я. Бакирова, П.Н. Бирюков, Р.М. Валеев и др.; отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. // <http://base.consultant.ru> дата обращения 30.09.2014.

другими субъектами федеративных государств и административными единицами государств унитарных.

На современном этапе ни в российском праве, ни в международном публичном праве нет окончательных ответов по вопросам полномочий федеративных субъектов в международных отношениях, статуса международных соглашений субъектов Федерации и ответственность Федерации за исполнение обязательств по ним.

Не смотря на важность развития и совершенствования внешних связей любого государства, и, несомненно, Российской Федерации в том числе, вопрос о регламентации основ и порядка осуществления внешних связей с другими государствами со стороны составных частей Российской Федерации, в лице глав ее субъектов, до настоящего времени является малоизученным, а большинство трудов, освещающие эту проблему написаны сравнительно давно.

Рассматриваемой проблеме свои диссертации посвятили Михайлова М.Ю.¹⁶², Волкова Е.Г.¹⁶³, Силинов П.М.¹⁶⁴, Колесник А.А.¹⁶⁵, Гиматдинов Р.Р.¹⁶⁶

162 См.: Михайлова, М.Ю. Институт федерального вмешательства в зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Михайлова Марина Юрьевна- М., 2005.- 211с

163 См.: Волкова, Е.Г. Конституционно-правовое регулирование международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Волкова, Екатерина Геннадьевна-М., 2002.-151с.

164 См.: Силинов, П.М. Федерализм в зарубежных странах: конституционно-правовые и политические технологии: дисс. ... док. юрид. наук: 23.00.02/ Силинов Петр Михайлович –М., 2005.-437с.

165 См.: Колесник, А.А. Конституционно-правовое регулирование внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации : вопросы теории и практики; дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Колесник Андрей Андреевич- Челябинск, 2006.-175с.

166 См.: Гиматдинов, Р.Р. Сравнительное исследование зарубежного и российского опыта участия субъектов федераций в международных и внешнеэкономических: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02/ Гиматдинов Радик Рустамович-Казань, 2006.-160с.

,Макаренко И.Л.¹⁶⁷ Бузуртанова Ф.А.¹⁶⁸,Надирадзе Н.А.¹⁶⁹,Столяров М.В.¹⁷⁰,
Духновская, З.А.¹⁷¹, Павлова З. П.¹⁷²,Изотова Л.М.¹⁷³.

Так, Павлова З.П.¹⁷⁴ исследовала практику международных отношений Восточно-Сибирского региона с соседними государствами, в частности с Китаем. В указанной работе подчеркивается, что эти международные связи носят более экономический характер, нежели политический, и обосновывает их пользу для нашего государства в целом и необходимость расширения. Она считает, что «Государство регулирует участие своих регионов в международной деятельности как во внутреннем законодательстве (конституция, законы и др.), так и в международном праве. Соглашаясь на участие в международных конвенциях, договорах по этому вопросу, государство тем самым признает регулиющую силу этих документов. В настоящее время уже существует совокупность международно-правовых актов, регулирующих международное

167 См.: Макаренко, И.Л.Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02/

1. Макаренко Ирина Леонидовна-М., 2010.-202с.

168 См.: Бузуртанова, Ф.А.Правовые аспекты международных договоров субъектов Российской Федерации с иностранными государствами: дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02/ Бузуртанова Фатима Ахметовна-М., 2000.-180с.

169См.: Надирадзе, Н.А. Федеративное устройство государств: Международная правосубъектность субъектов дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02/Надирадзе Нодар Акакиевич –М.,2000.-176с.

170 См.: Столяров, М.В.Развитие российского федерализма в сопоставлении с зарубежными федеративными моделями: Проблемы переходности: дисс. ... док. юрид. наук:23.00.02/Столяров, Михаил Венедиктович-М.,1999.-500с.

171 См.: Духновская, З.А. Исполнительная власть в Российской Федерации и федеративных государствах Европы: конституционно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02/Духновская Зоя Анатольевна-М., 2012.-195с.

172См.: Павлова, З. П. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации Восточно-Сибирского региона: политологический анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Павлова Зинаида Петровна – М., 2009.- 187 с.

173 См.: Изотова, Л.М. Конституционно-правовые основы международных связей субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Изотова, Лена Михайловна - Уфа, 2003. – 202с.

174 См.: Павлова, З. П. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации Восточно-Сибирского региона: политологический анализ: автореф.дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Павлова Зинаида Петровна – М., 2009.

сотрудничество регионов. Наиболее фундаментально законодательство в этой сфере разработано в Европе. В Евросоюзе создан ряд органов, которые организуют сотрудничество регионов входящих в ЕС стран».

По мнению Бузуртанова Ф.А., требует особого решения, как на международном, так и на внутреннем правовом уровне принцип дополнительной ответственности федерации за международные акты субъектов. В 1967 году Комиссия международного права ООН высказалась следующим образом: «В определенных случаях федерация несет ответственность за нарушение ее членом международных обязательств, даже если они взяты им в рамках собственной правосубъектности». Наделение федерацией входящих в нее частей определенными признаками и даже статусом государства не означает признания за ними тем самым международной правоспособности, сравнимой с международной правоспособностью независимых государств, являющихся основными субъектами международного права. Признание за членом федеративного союза возможности участвовать в международных отношениях не означает, что он участвует в них в силу своей государственности. Нельзя согласиться, что международная правосубъектность членов федераций проистекает из наличия у них государственности и регулируется исключительно международным правом¹⁷⁵.

Изотова Л.М., подробно изучив порядок регулирования международных сношений субъектов зарубежных федераций, сделала вывод о решении этого вопроса в Германии: «Германия является одной из немногих федераций, в которых возможность осуществления международных связей субъектами федерации прямо закреплена в Конституции ФРГ 1949 г. Регулированию полномочий в области внешней политики в ФРГ посвящен ряд статей ее Основного закона. В них неизменно подчеркивается приоритет в этой области федеральной власти. Вместе с тем признаются и

175 См.: Бузуртанова, Ф.А. Правовые аспекты международных договоров субъектов Российской Федерации с иностранными государствами: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Бузуртанова Фатима Ахметовна-М., 2000.

определенные полномочия земель, необходимость учета их интересов в процессе заключения международных договоров»¹⁷⁶. Относительно Канады она утверждала, что центральные власти в Канаде рассматривают соглашения между субъектами федеративных государств как документы, положения которых регулируются международным частным правом, а не международным публичным правом.

Именно этим во многом обусловлено то, что провинции Канады имеют возможность по собственной инициативе и без посредничества федерального правительства вступать в переговоры и заключать многочисленные соглашения с субъектами федераций¹⁷⁷. В отношении решения этого вопроса в Швейцарии этот исследователь считал, что в рамках делегированных федеральными властями полномочий кантоны Швейцарии могут также заключать с иностранными партнерами соглашения об экономическом сотрудничестве при условии, что эти соглашения не будут противоречить праву Конфедерации и других кантонов. Кантоны обязаны заранее информировать федеральные власти о своих намерениях по подписанию таких соглашений.¹⁷⁸ Об опыте США Изотова Л.М. писала, что конституционное распределение полномочий в США необязательно точно соответствует осуществлению полномочий. Конституция США исключает непосредственное вовлечение штатов в иностранные дела, однако штаты участвуют в международной деятельности. Следовательно, конституционные положения не дают ясной картины действительной практики, хотя они часто имеют важное значение для правительств членов федерации или центрального правительства. Согласно американской доктрине штаты, не обладая международной правосубъектностью в полном смысле, могут, тем не

176См.: Изотова, Л.М. Конституционно-правовые основы международных связей субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Изотова, Лена Михайловна - Уфа, 2003.

177 Там же.

178 См.: Изотова, Л.М. Конституционно-правовые основы международных связей субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Изотова, Лена Михайловна - Уфа, 2003.

менее, заключать соглашения с территориальными образованиями других государств¹⁷⁹.

Остановившись на вопросе внешних связей субъектов Российской Федерации, хочется подчеркнуть необходимость их развития не столько в целях расширения прав высших должностных лиц субъектов, сколько в необходимости для самой Федерации их развития и урегулирования в целях экономического и политического сотрудничества, налаживания внешних культурных в целях формирования позитивного имиджа нашей страны за рубежом.

Данное утверждение может подтвердить тем, что в составе, к примеру, Северо-Кавказского федерального округа, находятся республики, исторически имеющие этнические связи с сопредельным либо дальними государствами – это Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики, имеющие исторические связи с черкесами из Сирийской народной республики, королевства Иордания, черкесской диаспорой Турецкой Республики, и Северная Осетия-Алания, имеющая глубокие этнические корни с государством Южная Осетия. Содействие со стороны федеральной власти развитию внешних связей указанных субъектов РФ с зарубежными странами повысило бы не только имиджевые позиции нашего государства во внешней политике, но и послужило бы укреплению патриотической позиции самих населяющих Северный Кавказ этносов. Необходимо отметить, что федеральные власти активно идут в данном направлении. После начала войны в Сирийской Арабской Республике сотни беженцев - этнических черкесов были приняты Российской Федерацией и размещены в Кабардино-Балкарской Республике. Также Российская Федерация всегда позитивно относилась к государству Южная Осетия, первой признав ее государственную независимость.

Роль высшего должностного лица в международных связях приоритетна по сравнению со всеми иными официальными органами и

¹⁷⁹ Там же.

лицами региона. Именно здесь в полной мере проявляется одна из важных функций и составляющих полномочий высшего должностного лица – представительская. Именно высшее должностное лицо субъекта представляет его при заключении двухсторонних договоров, также представляет руководимый им субъект в делегациях РФ в зарубежных визитах.

Характеризуя внешние связи глав республик, краев и областей, нельзя забывать и об их связях не только с зарубежными субъектами, но и с субъектами внутри Российской Федерации. Так, у некоторых субъектов РФ созданы не только постоянные представительства при Президенте РФ либо при Правительстве РФ, но и функционируют постоянные представительства в других субъектах Федерации и даже в зарубежных странах – Республика Адыгея имеет свое постпредство в Краснодарском крае, а Краснодарский край имеет свое представительство в Гагрском районе Республики Абхазия.

Задачи постоянных представительств в других российских субъектах, во многом схожи с задачами постпредствами в субъектах зарубежных федераций, они сводятся в основном в поддержании и развитии торговых и экономических связей, культурных и образовательных.

Указом Президента РФ была утверждена «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (далее Стратегия), где в п. 5 указывается, что основными вопросами государственной национальной политики Российской Федерации, требующими особого внимания государственных и муниципальных органов, по-прежнему является поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, содействие развитию их связей с Россией, а в п. 19 устанавливается, что основными принципами государственной национальной политики Российской Федерации являются, в том числе и содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также обеспечение поддержки их деятельности по сохранению и

развитию родного языка и культуры, укреплению связей с Россией¹⁸⁰.

Полагаем, что законодательное урегулирование и расширение компетенции высших должностных лиц совместно с главами высших законодательных (представительных) органов субъектов РФ будет способствовать выполнению таких задач в сфере государственной национальной политики Российской Федерации, которые утверждаются в п. 21 названной Стратегии, как задачи в области международного сотрудничества при реализации государственной национальной политики Российской Федерации, в частности: обеспечение защиты прав и законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, оказание поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, их национальным диаспорам в удовлетворении национально-культурных потребностей посредством расширения связей с национально-культурными общественными объединениями в России; использование механизмов приграничного сотрудничества в целях этнокультурного развития, социально-экономического сотрудничества, создания условий для свободного общения семей разделенных народов; создание в рамках межгосударственных контактов и договоренностей условий российским гражданам и соотечественникам, проживающим за рубежом, для гарантированного осуществления их гуманитарных контактов и свободы передвижения¹⁸¹.

На сегодняшний день международные связи субъектов РФ в некоторой мере урегулированы и в региональном законодательстве. Так, в ч. 4 ст.61 Конституция Республики Северная Осетия-Алания указывается, что Республика Северная Осетия-Алания является участницей международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими субъектами Российской

180 О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666// Собрание законодательства РФ, 24.12.2012, № 52, ст. 7477.

181 О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666// Собрание законодательства РФ, 24.12.2012, № 52, ст. 7477.

Федерации, а в ст. 80 прямо сказано, что Глава Республики Северная Осетия-Алания представляет республику в Российской Федерации, в международных и внешнеэкономических связях¹⁸².

Хотя в Конституции КБР, Уставе Краснодарского края нет упоминаний о правах соответственно главы республики и губернатора края на осуществление международных связей, в остальных основных законах рассматриваемых федеративных субъектов указание на эти полномочия имеются.

Так, в частях 3 и 4 ст. 78 Конституции Кабардино-Балкарской Республики указывается, что Глава Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с Конституцией Кабардино-Балкарской Республики определяет основные направления внутренней политики республики и ее международных и межрегиональных связей, также Глава Кабардино-Балкарской Республики как глава государства представляет Кабардино-Балкарскую Республику в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также за рубежом¹⁸³. В ч. 3 ст. 70 Конституции Республики Ингушетия записано, что Глава Республики руководит осуществлением международных и внешнеэкономических связей Республики Ингушетия, ведет переговоры и подписывает договоры и соглашения от имени Республики Ингушетии.¹⁸⁴ Конституция Республики Адыгея в п. в) ст. 78 предоставляет Главе право представлять Республику Адыгея в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при

182 Конституция Республики Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 12.11.1994 (ред. от 04.12.2013)// <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

183 Конституция Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 N 28-РЗ (ред. от 23.04.2014)// Кабардино-Балкарская правда, № 177, 09.09.1997.

184 Конституция Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 27.02.1994. (ред. от 08.05.2013) //Сборник Конституций субъектов федерации Конституции Республик в составе Российской Федерации. Выпуск 1-Издание Государственной Думы 1995.

осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Республики Адыгея.¹⁸⁵ В Конституции (Степном Уложении) Республики Калмыкия нет упоминаний о внешних функциях главы республики, однако, данное полномочие устанавливается в п.3 ст. 6 Закон Калмыцкой Республики - Хальмг Тангч «О Главе Республики Калмыкия», которая наделяет Главу правом осуществления внешнеэкономических связей¹⁸⁶.

Таким же правом Конституция Чеченской Республики наделяет Главу Чеченской Республики в п.1) ч. 2 ст. 68¹⁸⁷. В п. а) ст. 35 Устава Ставропольского края право осуществления внешнеэкономических связей предоставляется губернатору¹⁸⁸, касательно полномочий губернатора Астраханской области относительно внешних связей, то в ч. 1) ст. 23 Устава области говорится о его праве представлять Астраханскую область при осуществлении внешнеэкономических связей¹⁸⁹, в п. 1) ч.1 ст. 24 Устава Волгоградской области¹⁹⁰, также как и в абз.4 ст. 75 Конституции Республики Дагестан¹⁹¹ предоставлены полномочия представлять соответственно область и республику главе и губернатору во внешнеэкономических связях. Пунктом 2 ч.1 ст. 54. Устава Ростовской области аналогичные полномочия предоставлены Губернатору этой области¹⁹².

185 Конституция Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 10.05.1995 (ред. от 20.03.2014) //Ведомости ЗС (Хасэ) - Парламента РА, N 16, март, 1995.

186 Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 05.04.1994 (ред. от 29.06.2012) // Известия Калмыкии, №N 60, 07.04.1994.

187 Конституция Чеченской Республики: Закон Чеченской Республики от 23.03.2003 (ред. от 01.11.2012) // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

188 Устав (Основной Закон) Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 12.10.94 № 6-кз(ред. от 01.11.2013) //Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1994, № 4, ст. 41;

189 Устав Астраханской области: Закон Астраханской области от 09.04.2007 № 21/2007-ОЗ (ред. от 03.06.2014) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области, № 18, 19.04.2007.

190 Устав Волгоградской области :Закон Волгоградской области от 24.02.2012 N 1-ОД (ред. от 06.12.2013) //Волгоградская правда, N 35, 29.02.2012.

191 Конституция Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан (ред. от 17.02.2014) //Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.07.2003, N 7, ст. 503

192 Устав Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 N 19-ЗС (ред. от 03.03.2014); Наше время, N 221-222, 19.10.2001

Также, по-разному решается в субъектах Российской Федерации вопрос о придании внешним сношениям институционального выражения. В составе правительств некоторых рассматриваемых регионов внешнеэкономическая деятельность является одной из составляющих работы министерств, ответственных за экономическое развитие субъекта, как в Краснодарском крае - Министерство стратегического развития, инвестиций и внешнеэкономической деятельности, в Волгоградской области - Министерство экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций, в Чеченской Республике – Министерство по национальной политике, внешним связям, печати и информации, в Республике Ингушетия – [Министерство международных и внешнеэкономических связей](#), а в большинстве регионов внешнеэкономическая деятельность не отнесена ни к одной из структурных единиц ни правительств региона, ни администраций высших должностных лиц.

На федеральном уровне в действующем Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» в п. а) ст. 2 устанавливается, что международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры. То есть, законодатель прямо указывает, на возможность заключения международных договоров лишь Федерацией в целом, но не отдельными ее субъектами¹⁹³. В ст. 4 указанного закона регламентируется, что международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция, основные положения или проект международного

¹⁹³ О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014)// Собрание законодательства РФ, 17.07.1995, № 29, ст. 2757.

договора, затрагивающего полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направляются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями органам государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция, и поступившие предложения рассматриваются при подготовке проекта договора¹⁹⁴.

Кроме того, существует Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹⁹⁵, в соответствии со [статьей 72](#) Конституции Российской Федерации, устанавливающий общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, содержит правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов Российской Федерации при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей. В части 1 ст.1 этого закона детально регулируются внешние сношения субъектов РФ с зарубежными государствами, и устанавливается, что субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральным [законодательством](#) и договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели, кроме того субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации

194 О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014)// Собрание законодательства РФ, 17.07.1995, № 29, ст. 2757.

195 О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ//Собрание законодательства РФ, № 2, 11.01.1999, ст. 231.

Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств¹⁹⁶. Также, в ч. 2 указанной статьи, дано определение международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации: «осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами»¹⁹⁷. Статья 4 этого закона устанавливает порядок согласования соглашений субъектов РФ о осуществлении международных и внешнеэкономических связей, а именно - не позднее, чем за месяц до подписания представляется для согласования в Министерство иностранных дел Российской Федерации, а при необходимости и в другие федеральные органы исполнительной власти¹⁹⁸.

В статье 7 анализируемого закона дано крайне важное для понимания сути международной деятельности федеративных субъектов указание на то, что соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами¹⁹⁹. Важное положение видится нам и в ст. 8 указанного закона, в которой установлено, что федеральные органы государственной власти не несут ответственность по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, исключение составляют случаи, когда такие соглашения заключаются с органами государственной власти иностранных государств с согласия Правительства Российской Федерации или же по определенному соглашению субъекта Российской Федерации Правительство РФ

196 О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ//Собрание законодательства РФ, № 2, 11.01.1999, ст. 231.

197 Там же.

198 Там же.

199 Там же.

предоставило свои гарантии²⁰⁰. В законе также регламентируется оказание органам государственной власти субъектов РФ экспертно-консультативной помощи развитию международных и внешнеэкономических связей федеральными органами государственной власти, а какими конкретно, в законе не определяется. В связи с этим, полагаем разумным передачу таких полномочий на уровень аппарата Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах из соображений оперативности и целесообразности.

В Федеральном законе «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», также устанавливается право региональной государственной власти, для реализации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей открывать свои представительства за пределами Российской Федерации, а также разрешать на своей территории представительств субъектов иностранных федеративных государств и административно - территориальных образований иностранных государств, предварительно согласуя это с Министерством иностранных дел РФ²⁰¹. В указанном Федеральном законе особо оговаривается, что представительства субъектов Российской Федерации на территориях иностранных государств, а равно иностранные представительства на территории субъекта Российской Федерации, не обладают статусом дипломатических представительств, на них не могут быть возложены консульские или дипломатические функции и их сотрудники не пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

При всей важности и пользе указного закона, необходимо отметить, что в нем действия высших должностных лиц регионов, несущих в наибольшей мере, по сравнению со всеми остальными должностными лицами госвласти

²⁰⁰ Там же.

²⁰¹ О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ//Собрание законодательства РФ, № 2, 11.01.1999, ст. 231.

региона, ответственность за представительство субъектов РФ во внешних связях, никак не оговорены. Мы считаем, что указанный закон требуется дополнить статьей о компетенции высшего должностного лица федеративного субъекта России в сфере международных экономических и культурных связей. Также следует ввести процедуру согласования заключаемых субъектами РФ международных соглашений с Полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Кроме того, мы полагаем, что целесообразнее ввести порядок совместного подписания международных соглашений – высшим должностным лицом субъекта РФ от исполнительной ветви государственной власти и председателем высшего представительного (законодательного) органа субъекта РФ для придания большей легитимности заключаемых международных соглашений, учитывая, что именно высший представительный (законодательный) орган субъекта принимает региональный бюджет, и соответственно, должен принимать участие в обязательственных отношениях субъекта (международных соглашениях).

При Министерстве иностранных дел РФ в 2003 году был создан Совет Глав субъектов Российской Федерации (СГС), на основе рекомендаций Государственного Совета и в соответствии с поручением Президента Российской Федерации в целях оказания содействия российским регионам в развитии международных и внешнеэкономических связей, а также обеспечения возможности их участия в подготовке предложений по тем или иным внешнеполитическим инициативам.

Деятельность Совета регулируется Положением о СГС²⁰², согласно которого его основными задачами являются содействие в разработке предложений по реализации внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии Российской Федерации, усиление взаимодействия всех ветвей и уровней власти, структур гражданского общества и предпринимательства,

²⁰² Положение о Совете Глав Субъектов российской Федерации: Распоряжение Министра иностранных дел Российской Федерации от 29.04.2003 года №17019/ГС// <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

оказание консультативной, информационной и методологической помощи субъектам Российской Федерации в международной и внешнеэкономической деятельности, обсуждение проблем и выработка (согласование) рекомендаций по повышению эффективности международных и внешнеэкономических связей, приграничного сотрудничества субъектов Федерации для обеспечения устойчивого экономического роста и улучшения условий жизни населения России, по дальнейшему развитию транспортной и торговой политики, продвижению российских товаров на международных рынках, защите прав российских граждан за рубежом и интересов российского предпринимательства на внешнем рынке.

В III разделе «Положения о Совете Глав субъектов РФ при МИД РФ» оговаривается порядок членства в этом Совете - он формируется из руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, при чем не от всех субъектов РФ, а лишь по одному из высших должностных лиц от каждого федерального округа по рекомендации Полномочным представителем Президента Российской Федерации соответствующего федерального округа, и представителей федеральных министерств - экономического развития, регионального развития, культуры, образования и науки, Федеральной таможенной службы, Федеральной миграционной службы, Федерального агентства по туризму и Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств. Главы субъектов Федерации ротируются ежегодно при сохранении установленного представительства от каждого Федерального округа. При этом довольно нелогичным выглядит то, что рекомендуемыми членами Совета – высших должностных лиц того или иного региона - Полномочные представители Президента РФ в Федеральных округах, сами не входят в данный Совет²⁰³. В русле нашего предложения о передаче части экспертно-консультативных функций по заключению международных соглашений

²⁰³ Положение о Совете Глав Субъектов российской Федерации: Распоряжение Министра иностранных дел Российской Федерации от 29.04.2003 года №17019/ГС// <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

субъектов Федерации в аппарат Полпредов в округах, необходимо ввести в Совет глав субъектов при МИД России и Полномочных представителей Президента РФ в Федеральных округах.

Выводы. На наш взгляд следует:

1. Передать в аппарат Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах полномочия по оказанию экспертно-консультативной помощи высшим должностным лицам в развитии международных связей из соображений оперативности и целесообразности.

2. Включить в состав Совета глав субъектов при МИД РФ Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

3. Установить главам высших представительных (законодательных) органов субъектов РФ полномочия контрассигнатуры при заключении международных соглашений субъектов.

Глава 3 Проблемы и пути оптимизации конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов РФ

3.1 Сравнительная характеристика порядка обретения полномочий высшими должностными лицами субъектов РФ и субъектов зарубежных федераций: проблемы рецепции

Хотя на политической карте мира сегодня существует более двадцати федеративных государств при сравнении порядка обретения полномочий главами субъектов в Российской Федерации с аналогичными должностями в зарубежных федерациях мы решили обратиться к историческому опыту и современным реалиям организации деятельности высших должностных лиц субъектов следующих федераций: в Европе - Федеративная Республика Германия, Королевство Бельгия и Швейцарская Федерация, на Американском континенте – Соединенные Штаты Америки и Канада, в Евразии – Индия. Данный выбор продиктован и давними федеративными традициями в указанных государствах, также тем, что федеративные модели этих стран отличаются друг от друга, строятся по различным принципам, что поможет наиболее репрезентативно провести сравнительный анализ порядка обретения полномочий высших должностных лиц субъектов зарубежных государств.

США, Канада, Индия были взяты за основу сравнительного исследования в силу сходства одного из характерных предпосылок создания федерации, а именно огромных территорий этих стран и большой численности населения, что характерно также и для Российской Федерации. Кроме того, Индия – поликонфессиональное государство, как и Россия, а Канада, Швейцария и Бельгия – многоязычные страны, что также порождает противопоставления языковых групп друг другу. Кроме того, невозможно не

учитывать тот факт, что Российская Федерация – самая многосубъектная федерация в мире, в нее входит 85 субъектов. К сравнению, в США – 50 субъектов, в Мексике — 31, в Бразилии – 26, в Швейцарии - 26, в Германии – 16, в Бельгии – 9, в Австралии – 8. Уже одно это обстоятельство свидетельствует, что к Российской Федерации невозможно в полной мере применять зарубежные формы организации федеративного устройства.

Кроме того, хотелось бы подчеркнуть, что обращение к опыту европейских федераций – Германии, Швейцарии и Бельгии - обусловлено тем, что Германия является старейшей федерацией. Швейцария была выбрана для сравнения, потому, что это федеративное государство изначально было создано как конфедерация (впрочем как и первооснова США – Конфедерация южных штатов), и называется именно так в официальных источниках и по сей день, но самое главное, что только в Швейцарии существует оригинальное, не имеющее аналогов в других современных федерациях, коллегиальное правление страной Федеративным советом. Кроме того, народ в Швейцарии, в отличие от Германии, не мононация, ее население составляют представители немецкой, французской, итальянской и ретороманской языковых групп. Бельгийский опыт федеративного строительства и установления статуса высшего должностного лица субъектов Федерации также уникален в связи с тем, что только в этом государстве существуют такие субъекты как территориальные кантоны и языковые сообщества, что было обусловлено также многоязычием населяющих Бельгию народов.

Необходимо отметить, что Российская Федерация только начала свой исторический путь (ведь двадцать лет по историческим меркам слишком «юный» возраст для государства), а практически все приведенные выше федеративные государства имеют многовековую историю, это не означает, что мы непременно должны заимствовать чужой опыт федеративного строительства. Каждая страна неповторима в своем историческом, географическом, этническом и политическом развитии, и такого

многонационального, поликонфессионального, многоязычного, многосубъектного государства как Россия на современной карте мира вообще не существует, в связи с чем и речи не может идти о бездумном копировании каких-либо элементов, речь возможно вести лишь о попытке частичной рецепции некоторых элементов.

Исследование и учет опыта старейших федераций мира при анализе исходного положения дел и прогнозирования будущего федеративного развития нашей страны будет только полезным.

Так как европейские федерации имеют наибольший опыт федеративного строительства и являются старейшими в мире, для начала обратимся к ним.

Германия – федеративная республика, состоящая из 16 субъектов – земель, самостоятельно определяющих структуру государственных органов, во главе которых стоят премьер-министры, назначаемые по парламентской модели – как правило, это лидеры победившей на выборах в земельный парламент партий.

Швейцария, хотя по форме государственного устройства и является федеративным государством, но по Конституции является Конфедерацией, или Священным Союзом. Среди других федераций Швейцарию, кроме уникальной формы организации федеральной власти (верховный коллегиальный орган управления государством - Федеративный совет), отличает крайне высокая степень децентрализации, что логично и оправданно именно изначальной формой организации этого государства – конфедерация. В силу децентрализованности государственной власти в Швейцарии особенность организации ее государственной власти в том, что у федеральных органов исполнительной власти не имеется территориальных подразделений, а следовательно, контрольные функции центральных органов власти ограничены. Правительство кантонов – это коллегиальный орган, по аналогии с Федеративным советом. А глава исполнительной власти - высшее должностное лицо кантона – может избираться как правительством, так и

кантональным парламентом из членов правительства, в зависимости от особенностей организации исполнительной власти в том, или ином кантоне.

В Бельгии – конституционной монархии и федеративном государстве, существует 2 вида федеративных субъектов – языково-территориальные регионы и культурно-лингвистические сообщества, которые географически могут занимать частично территорию друг друга, однако, в и тех, и в других функционируют собственные правительства, которые создаются на основе пропорционального представительства от политических партий, представленных в советах сообществ и регионах. Следует отметить, что Бельгия занимает особое место в ряду федераций мира, так как только в этом федеративном государстве параллельно существует два вида субъектов – сообщества, построенные по культурно-лингвистическому принципу, и регионы, созданные по языково-территориальному принципу. Как видим и в том и другом виде бельгийских федеративных субъектов содержится лингвистический фактор построения, что свидетельствует о большом значении, придающемся федерацией в целом проблемам комфортного размещения и существования представителей основных национальных групп – франкоязычные валлоны и фламандцы. Именно из-за их затяжного конфликта в 1989 г. и произошло преобразование Бельгии из унитарного в федеративное государство. Однако, этот принцип может заимствоваться и применяться лишь на незначительных территориях, и также там, где небольшое количество национальностей проживают совместно в одном государстве. По форме правления Бельгия – парламентская монархия, и используя принципы парламентского государства, строится организация исполнительной власти в сообществах и регионах.

Изучая исполнительную власть в Российской Федерации и федеративных государствах Европы, Духновская З.А. отметила ряд особенностей в организации исполнительной власти в субъектах зарубежных федераций, а именно то, что конституциями федеративных государств учреждаются федеральные органы исполнительной власти общей

компетенции, устанавливается их правовой статус, закрепляется право субъектов федерации самостоятельно формировать систему собственных органов исполнительной власти, разграничиваются предметы ведения и полномочий между государственными органами, но есть исключение. Например, Королевство Бельгия, в которой отсутствуют конституционные акты как регионов, так и лингвистических сообществ, а также Российская Федерация, где в специальном Федеральном законе установлены основы правового положения и основные полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также формы их взаимодействия с Президентом Российской Федерации, как главой государства, и Правительством Российской Федерации²⁰⁴.

Таким образом, мы полагаем, что рецепция, даже частичная, моделей построения исполнительной власти в субъектах Швейцарии, Бельгии, Германии вряд ли возможна и полезна для Российской Федерации, поскольку в этих федерациях национально-территориальный принцип организации субъектов обуславливает, прежде всего национальную принадлежность и «привязанность» к тому или иному кантону, сообществу, региону, что недопустимо в наших условиях, к тому же Россия только лишь в части своих субъектов организована по национально-территориальному принципу, другая часть ее субъектов создана по административно-территориальному признаку.

Индия - это федеративная республика, в состав которой входят 25 штатов, кроме того 7 союзных территорий, сравнительно со штатами незначительных по площади и населению, в которых установлено прямое президентское правление. По принципам парламентской республики формируется правительство штатов. Из числа победившей на выборах в высший законодательный орган штата политической партии выбирается первый (главный) министр, формирующий правительство штата. Однако, главой штата является не он, а назначаемый Президентом Индии губернатор,

204 См.: Духновская, З.А. Исполнительная власть в Российской Федерации и федеративных государствах Европы: конституционно-правовое исследование: автореф.дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02/Духновская Зося Анатольевна-М., 2012

утверждающий главного министра штата, и руководствующийся его же рекомендациями в своей деятельности. Именно главный министр штата и сосредотачивает в своих руках всю исполнительную власть в штате.

В ст. 153 Конституции Индии установлено, что в каждом Штате учреждается должность Губернатора²⁰⁵. В ч. 1 ст. 154 указано, что исполнительная власть в Штате принадлежит Губернатору и осуществляется им либо непосредственно, либо через должностных лиц, подчиненных ему в соответствии с Конституцией²⁰⁶, а в силу ст.ст.155, 156 Губернатор Штата назначается приказом Президента, скрепленным его подписью и печатью, и занимает свою должность, пока это угодно Президенту в течение пяти лет со дня вступления в должность²⁰⁷.

Вряд ли в современных российских реалиях можно даже теоретически представить подобную модель организации исполнительной власти в субъектах РФ, прежде всего потому, что лицо, назначаемое в нашей стране лично Президентом, ни при каких обстоятельствах не будет только формальным руководителем, подчиняясь утверждаемому им же самим первому министру субъекта РФ, это и объяснимо – Российская Федерация, в отличие от Индии - президентская, а не парламентская, поэтому даже частичная рецепция индийской государственно-правовой системы на нашу правовую и политическую почву вряд ли возможна.

Соединенные Штаты Америки, также являются президентской республикой и одной из старейших федераций мира. Также с этим государством у нас есть некоторое сходство по огромной территории и большим количеством населяющих ее наций, а также большим количеством федеративных субъектов. Однако, что касается национального вопроса в США, то он давно решен естественным ходом событий – это так называемый

205 См.: Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств. М., 2006.// <http://base.consultant.ru>, дата обращения 30.09.2014.

206 Там же.

207 Там же.

«большой плавильный котел наций», где все население уже давно стало единой американской нацией. В штатах губернаторы – главы штатов – выбираются населением, и формируют свою администрацию по подобию федеративного уровня. При таком способе обретения полномочий может показаться, что губернаторы штатов полностью концентрируют всю власть в своих руках. Однако, в штатах наряду с губернатором, также населением избирается ряд других высокопоставленных чиновников, в том числе и атторнеи (прокуроры) штатов, что служит противовесом сосредоточения властных полномочий только в лице губернатора. Однако, в отличие от американских, высшие должностные лица субъектов нашей страны всегда, пусть до 2000 года и формально, но входили в единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

Канада в некоторых своих чертах повторяет федеративную модель США, но еще больше заимствует из британского парламентаризма, что и понятно, т.к. только в конце 20 века Конституционным актом королевы Великобритании Канаде была дарована фактическая независимость от воли метрополии и возможность определять свой внешне - и внутреннеполитический курс. Главой страны считается британская королева, осуществляющая свои полномочия через генерал-губернатора, но реальная власть в стране принадлежит премьер-министру Канады. По такой же парламентской системе организована исполнительная власть в провинциях Канады. Заметно сходство в моделях правления на уровне федерации в целом и ее составных частей в Канаде и Индии, что опять-таки объясняется тем, что и Индия была колониальным владением британской метрополии.

Изучая конституционно-правовые основы института губернаторов, Першина Е. А. отмечала, что конституционно-правовые основы института губернатора в странах мира различаются в основном по порядку формирования в зависимости от традиций, обычаев, исторического этапа развития самого государства, политической обстановки²⁰⁸. Першина Е.А.

208 См.: Першина, Е. А. Конституционно-правовые основы института губернаторства в России (на примере Южного федерального округа): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Першина Елена Анатольевна; -

классифицировала страны по порядку назначения высшего должностного лица субъекта федерации следующим образом: 1) губернатор избирается населением (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Коморские острова, Мексика, США); 2) назначение главой государства по его усмотрению (Индия, Пакистан); 3) утверждение главой государства по представлению государственных органов субъекта федерации (Австралия, Канада); 4) главу коллегиального исполнительного органа - правительства субъекта федерации избирает парламент (им является лидер партии, имеющий большинство мандатов в парламенте субъекта федерации - земли (Австрия, Германия)²⁰⁹.

В Российской Федерации еще окончательно не установился порядок обретения полномочий высшими должностными лицами субъектов. За недолгую историю существования этой должности, описываемая процедура менялась – от прямых выборов до фактического назначения Президентом РФ (по его представлению высшими законодательными органами субъектов России, которые, однако, могли быть распущены в случае отклонения предложенных Президентом кандидатур им же самим), до возвращения прежнего порядка выборов высшего должностного лица субъекта РФ населением, от чего в последнее время некоторые высшие представительные органы ряда субъектов (в частности всех республик СКФО) отказались, внося изменения в свои законодательные акты (конституции республик). Все это, на наш взгляд, свидетельствует, о том, что федеративные отношения в нашем государстве еще не достигли периода устойчивости, а как живой развивающийся организм, продолжают совершенствовать формы взаимоотношений между федеративным центром и субъектами нашей Федерации.

М., 2008.

209 См.: Першина, Е. А. Конституционно-правовые основы института губернаторства в России (на примере Южного федерального округа): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Першина Елена Анатольевна; - М., 2008.

Вывод. Обобщая вышеизложенное, приходим к однозначному выводу, что на современном этапе развития федеративных отношений в нашем государстве, образующем самую большую по количеству федеративных субъектов, наций, конфессий и территории в мире федерацию, опыт функционирования института высших должностных лиц федеративных субъектов зарубежных государств если и можно заимствовать, то в высшей степени осторожно, ограниченно, опираясь исключительно на интересы населения субъектов России и государства в целом.

3.2 Федеральное вмешательство и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации

Институт федерального вмешательства неоднократно становился предметом научных исследований конституционного права, а также общественных дискуссий. У этого института находятся как сторонники, так и противники. Терминология этого понятия также неоднозначно. Этот институт называется и «федеральным вмешательством», и «федеральной интервенцией», и «мерами федерального принуждения». В целях объективного рассмотрения проблемы, применения мер федерального вмешательства в дела регионов, прежде необходимо дать характеристику исследуемого понятия.

Согласно энциклопедического словаря «Конституционное право России: энциклопедический словарь» федеративная интервенция - в федеративном государстве основанное на законе вмешательство федерального правительства в дела субъекта федерации в случае нарушения властями последнего федерального законодательства, неподчинения законным требованиям федерального правительства, нарушения прав человека, беспорядков, возникновения угрозы целостности федеративного государства, задержки налоговых и др. платежей. Федеральное вмешательство есть вмешательство, принудительное вторжение федеральной

власти во внутренние дела субъекта федерации для восстановления, наведения порядка²¹⁰.

Согласно определения словаря «Экономика и право: словарь-справочник» федеральная интервенция, в ряде государств с федеративной формой устройства (США, Бразилия, Венесуэла, Индия, ФРГ) вмешательство (в установленном федеральной конституцией или законом порядке) федерального правительства в дела субъекта федерации, в случае нарушения властями последнего федеральной конституции или федеральных законов, неподчинения законным требованиям федерального правительства, нарушений прав человека, серьезных беспорядков, возникновения угрозы целостности федеративного государства, задержки налоговых и других платежей. Федеральная интервенция обычно объявляется специальным декретом главы федеративного государства и может заключаться в принудительном смещении должностных лиц, виновных в нарушении федеральной конституции и законов, назначении на их место представителей центрального правительства, временном роспуске представительных органов субъекта федерации, вводе на территорию последнего федеральных войск и применении других репрессивных мер. В Индии институт федеральной интервенции носит название «президентского правления», в ФРГ – «федерального принуждения». Конституционному праву РФ институт федеральной интервенции неизвестен²¹¹.

Каковы же конкретные меры федерального вмешательства в их практическом применении?

Зарубежные исследователи института федерального вмешательства более глубоко изучали этот институт, так как в Конституциях некоторых зарубежных федераций он раскрыт глубоко и детально, в отличие от российского законодательства, начиная с Конституции РФ 1993г.

210 См.: Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. -М.: Юрид. лит., 2002. - 432 с.

211 См.: Кураков Л. П., Кураков В.Л., Кураков А.Л. Экономика и право: словарь-справочник. — М.: Вуз и школа. ,2004. // <http://base.consultant.ru,дата> обращения 31.08.2014г.

Так, в Конституции Индии²¹² этот институт раскрыт подробно, индийское федеральное правительство нередко пользуется мерами федерального вмешательства в отношении своих штатов. Основания применения этих мер подробно описаны в самой Конституции Индии (являющейся самой объемной в мире и детализирующей все возможные сферы жизнедеятельности государства, в том числе и меры федерального вмешательства) и представляют собой следующие положения: в силу ст. 352 Конституции Индии если Президент приходит к убеждению, что существует чрезвычайное положение, при котором безопасность Индии или любой части ее территории находится под угрозой вследствие войны, или внешней агрессии, или вооруженного восстания, он может прокламацией объявить о введении чрезвычайного положения на территории всей Индии или такой ее части, какая может быть указана в прокламации о чрезвычайном положении, провозглашающей, что безопасности Индии или какой-либо части ее территории угрожает война, или внешняя агрессия, или вооруженное восстание, и которая может быть издана до реального возникновения войны, или какой-либо указанной агрессии, или восстания, если Президент пришел к убеждению, что близкая угроза существует²¹³. В этой статье также регламентируется, что Президент не должен издавать прокламацию на основании пункта 1 или прокламацию, изменяющую такую прокламацию, если ему не сообщено в письменном виде решение Кабинета Союза о том, что такая прокламация может быть издана. В ст. 355 Конституции Индии устанавливается обязанность Союза охранять каждый Штат от внешней агрессии и внутренних беспорядков и обеспечить, чтобы управление каждым Штатом осуществлялось в соответствии с положениями Конституции²¹⁴. Это положение развивает ст. 356, согласно которой если Президент по получении

212 См.: Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств. М., 2006.// <http://base.consultant.ru>, дата обращения 31.08.2014г.// <http://base.consultant.ru>, дата обращения 30.09.2014.

213 См.: Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств. М., 2006.// <http://base.consultant.ru>, дата обращения 31.08.2014г.// <http://base.consultant.ru>, дата обращения 30.09.2014.

214 Там же.

доклада Губернатора Штата или иным образом приходит к убеждению, что возникла ситуация, при которой управление Штатом не может осуществляться в соответствии с положениями настоящей Конституции, Президент может посредством издания прокламации: а) принять на себя все или некоторые функции Правительства Штата и все или некоторые полномочия, которыми наделены, или которые могут осуществлять Губернатор, или любые учреждения, или орган власти в Штате, за исключением Легислатуры Штата; б) объявлять, что полномочия Легислатуры Штата могут осуществляться Парламентом или по его полномочию; с) издавать такие сопутствующие и производные постановления, которые представляются Президенту необходимыми или желательными для осуществления задач прокламации, включая постановления, полностью или частично приостанавливающие действие любых положений Конституции в отношении любого учреждения или органа власти в Штате²¹⁵.

Таким образом, мерами федерального принуждения в Индии являются введение в стране чрезвычайного положения, и как следствие ограничения права и свободы его населения, причем из пятидесяти лет своей независимости Индия более 10 лет провела в состоянии чрезвычайного положения. Кроме чрезвычайного положения в Индии развит институт президентского правления, предусмотренный ст. 356 Конституции Индии, во время которого самые важные функции управления переходят от органов власти штата к центральным органам власти федерации. Президентское правление вводилось в различных индийских штатах более 100 раз. Однако, такие серьезные меры ограничения государственных прав штатов и прав и свобод народа этих штатов не привели к уничтожению идеи и формы федерализма, а только, по нашему мнению, смогли укрепить его, не дав индийскому союзу распасться.

215 См.: Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств. М., 2006.// <http://base.consultant.ru>, дата обращения 31.08.2014г.// <http://base.consultant.ru>, дата обращения 30.09.2014.

Институт федерального вмешательства также хорошо известен и широко практически реализуется в Бразилии. Статья 34 Конституции Бразилии установила, что Союз не может вмешиваться в дела штатов или Федерального округа, за исключением случаев: поддержания национальной целостности, отражения иностранного вторжения или вторжения какой-либо единицы Федерации в другую, прекращения серьезных нарушений общественного порядка, обеспечения свободного осуществления власти какой-либо из ее ветвей в единицах Федерации, реорганизации финансов какой-либо единицы Федерации, которая: прекратила в течение более чем двух последовательных лет платежи по долгам, за исключением случаев форс-мажорных обстоятельств; прекратила передачу муниципиям доходов по налогам, установленных настоящей Конституцией в сроки, определенные законом, принуждения к исполнению федерального закона, приказа или судебного решения, принуждения к соблюдению следующих конституционных принципов: республиканская форма правления; представительная система и демократический режим; права человеческой личности; муниципальная автономия; предоставление отчетов публичной администрации, выполняющих свои функции непосредственно или косвенным образом; применение минимальных значений, обязательных для взимания налогов штата, включая средства, передаваемые на поддержание и развитие образования²¹⁶.

Следует отметить, что институт федерального вмешательства также имеет место быть и в старейшей федерации мира – Федеративной Республики Германии. Так, в ст. 115-а (1) Основного закона ФРГ, указано, что только Бундестаг с одобрения Бундесрата может констатировать, что территория Федерации подвергалась вооруженной агрессии или, что она находится под ее непосредственной угрозой (состояние обороны). Заявление об этом выносится по ходатайству Правительства и требует большинства в

216 См.: Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств. М., 2006.// <http://base.consultant.ru>, дата обращения 31.08.2014г.// <http://base.consultant.ru>, дата обращения 30.09.2014.

две трети поданных голосов или, в крайнем случае – большинства голосов членов Бундестага²¹⁷.

Таким образом, можно констатировать, что меры федерального принуждения более разработаны и чаще использовались в крупнейших федерациях мира – Индии, Бразилии, Канаде, США, в то время как в старейших европейских федерациях они практически не использовались.

Отвечая на вопрос о том, что представляют собой меры федерального принуждения и институт федерального вмешательства в Российской Федерации, можно констатировать, что в российском законодательстве на сегодняшний день нет определения этому понятию, в связи с полным отсутствием его законодательного оформления и регулирования.

Конституция РФ в ст. 87 определяет, что Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется Федеральным конституционным [законом](#). В ст. 88 указано, что Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных Федеральным конституционным [законом](#), вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

В ст. 1 Федерального конституционного закона «О военном положении» установлено, что под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против

217 Там же.

Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии²¹⁸. В ст. 3 этого же закона указывается, что в соответствии с ч. 2 [ст. 87](#) Конституции Российской Федерации основанием для введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии²¹⁹.

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» в ст. 1 дает определение чрезвычайному положению, которое означает вводимый в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации, или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей²²⁰. Также, в этой статье подчеркивается, что введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Статья 3 определяет, что чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким

218 О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014)// Собрание законодательства РФ, 04.02.2002, № 5, ст. 375.

219 Там же.

220 О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2277.

обстоятельствам относятся: а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ²²¹.

Не отвечает на вопрос о сущности и регламентации федерального вмешательства и Федеральный закон № 184-ФЗ, в ст. 26.9 которого регламентируется временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях, если: а) в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы в

221 О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2277.

соответствии с настоящим Федеральным законом; б) возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации, превышает 30 процентов собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году; в) при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации допускается нарушение [Конституции](#) Российской Федерации, федерального закона, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, если такое нарушение установлено соответствующим судом.²²²

По нашему мнению, меры федерального принуждения в условиях нашего государства на современном этапе развития федеративных отношений требует глубокой проработки и детализации на законодательном уровне, с обязательной конституционной регламентацией в виде принятия федерального конституционного закона. На наш взгляд, будет логичным расширить перечень оснований для федерального вмешательства в случаях социально-экономических и гуманитарных масштабных проблем на территории того либо иного субъекта Федерации.

Так, Михайлова М.Ю. отмечает, что институт федерального вмешательства в зарубежных странах может быть реализован в форме федерального принуждения (мягкой форме федерального вмешательства), жесткой форме (федеральной интервенции), введении различных видов чрезвычайного или особого положения, введение в субъектах прямого президентского правления и других. Иногда эти формы могут сочетаться друг с другом и принимать многовариантный характер. А в зависимости от

²²²Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

региональных особенностей, социально-экономических и политико-юридических условий можно выделить несколько моделей федерального вмешательства, имеющих особую конституционно-правовую основу и различные политико-правовые последствия: а) европейскую; б) североамериканскую; в) латиноамериканскую; г) азиатско-африканскую. Эти модели различаются между собой не только методами, но и конкретными формами и основаниями их реализации. Если европейская и североамериканская модели осуществляются в условно-предупредительной форме, то в других моделях федеральное вмешательство принимает характер федеральной интервенции с самыми серьезными последствиями для федерально-субъектной системы отношений. Вместе с тем, эти модели имеют много общего, что подтверждает универсальность этого института для федеративных государств²²³.

Несмотря на то, что в зарубежных федерациях (особенно, в США, Индии) институт федерального вмешательства давно и достаточно хорошо законодательно урегулирован, там тоже существуют свои недостатки. Едалов Г.В., детально изучая вопросы федерального вмешательства в зарубежных федеративных государствах, считает, что институт федерального вмешательства в зарубежных федерациях требует дальнейшего правового совершенствования. Так, в США на конституционном уровне следует закрепить возможность судебного пересмотра решения президента США о федеральном вмешательстве, поскольку отсутствие судебного контроля придает институту федерального вмешательства не вполне легитимный характер, и может повлечь негативные юридические и политические последствия, поскольку высок риск несоблюдения интересов субъектов Федерации, и злоупотребление президентом использованием федерального вмешательства. Ситуация также обостряется тем, что акт президента о введении чрезвычайного режима и федеральном вмешательстве не нуждается

223 См.: Михайлова, М.Ю. Институт федерального вмешательства в зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Михайлова Марина Юрьевна- М., 2005.

в специальном обсуждении, одобрении или утверждении со стороны Конгресса США, что означает полный приоритет исполнительной власти над законодательной в вопросах введения и применения федерального вмешательства.²²⁴

Хотелось бы подробнее остановиться на попытке Конституционного Суда РФ приведения в законодательное русло факта федеративного вмешательства, имевшего место в 1994-1995 годах в отношении одного из субъектов Российской Федерации, а именно Чеченской Республики.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации»²²⁵ Конституционный Суд РФ установил, что в 1991-1994 годах на территории Чеченской Республики, являющейся субъектом Российской Федерации, сложилась экстраординарная

224 См.: Едалов, Г.В. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации: автореф.дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02/ Едалов Георгий Владимирович. М.,2009.

225 По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ, №N 5, 1995.

ситуация. Отрицалось само действие Конституции Российской Федерации и федеральных законов, была разрушена система законных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, оснащенные новейшей военной техникой, имели место массовые нарушения прав и свобод граждан. Осенью 1991 года был разогнан законно избранный Верховный Совет республики. Проведенные 27 октября 1991 года новые выборы в высший орган государственной власти и выборы Президента Чеченской Республики были признаны 2 ноября 1991 года пятым Съездом народных депутатов РСФСР незаконными, а принятые ими акты не подлежащими исполнению. Оценка этих событий как антиконституционных и имеющих тяжелые последствия, была дана в Обращении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 декабря 1992 года к народу, органам власти и управления Чеченской Республики, в других документах федеральных властей.

Решения Съезда подтверждены Государственной Думой Федерального Собрания РФ 23 декабря 1994 года в Заявлении, в связи с резолюцией о положении в Чеченской Республике, принятой Европейским парламентом²²⁶. В Заявлении указывалось, что в Чеченской Республике свободные выборы или референдум не проводились, законные органы власти сформированы не были. Конституционный Суд РФ указывал, что оспариваемые Советом Федерации Указ Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166²²⁷, Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360²²⁸ предписывали применение мер государственного принуждения для

226 О Заявлении Государственной Думы в связи с резолюцией о положении в Чеченской Республике, принятой Европейским парламентом: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 декабря 1994 г. № 442-1 ГД// Собрании законодательства Российской Федерации от 2 января 1995 г. № 1 ст. 31.

227 О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта: Указ Президента РФ от 9 декабря 1994 г. №2166//<http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

228 Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа: Постановление Правительства РФ от 09.12.1994 № 1360 (ред. от 06.10.2011)// Собрание законодательства РФ, 12.12.1994, № 33, ст. 3454

обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики, а Указ от 30 ноября 1994 г. N 2137 впоследствии был признан утратившим силу Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 1994 г. № 2169 «О мерах по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики» (пункт 5)²²⁹, в связи с невозможностью введения на территории Чеченской Республики чрезвычайного положения, режим которого определен [Законом](#) РСФСР от 17 мая 1991 года «О чрезвычайном положении»²³⁰.

Названный [Закон](#), по своему содержанию, не рассчитан на экстраординарные ситуации, подобные той, которая сложилась в Чеченской Республике, где федеральным властям противостояли силы, опирающиеся на оснащенные новейшей военной техникой, незаконно созданные регулярные вооруженные формирования.

В запросе Совета Федерации оспаривалось полномочие Президента РФ поручить Правительству применение особых мер, включая использование Вооруженных Сил, для защиты в соответствии со [статьями 80 и 82](#) Конституции РФ основ конституционного строя, суверенитета и государственной целостности, поскольку использование Вооруженных Сил Российской Федерации на ее территории при чрезвычайных обстоятельствах допускается лишь в рамках санкционированного Советом Федерации чрезвычайного или военного положения. Конституционный Суд РФ отмечал, что в ходе рассмотрения дела стороны неоднократно указывали на пробелы, противоречия и устаревшие положения, имеющиеся в законодательстве об обеспечении обороны и безопасности. В Постановлении Государственной

229 О мерах по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики: Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 1994 г. № 2169//<http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

230 О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, N 23, ст. 2277//<http://base.consultant.ru>; дата обращения 31.08.2014.

Думы от 13 января 1995 года «Об укреплении российской государственности и о мерах по выходу из кризиса, возникшего в связи с ситуацией в Чеченской Республике»²³¹ также подтверждено, что «правовая основа использования Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск при обеспечении гарантий конституционного строя несовершенна». Исправить это надлежало законодателю, что своевременно сделано не было. Рассматриваемым Постановлением КС РФ прекратил на основании [статьи 68](#) и части второй [статьи 43](#) Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»²³² производство по делу в части, касающейся проверки конституционности Указа Президента РФ «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» (утративший силу), признал, что Указ Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта»²³³, принят в пределах конституционных полномочий Президента РФ, предусмотренных [статьями 71](#) (пункт «м»), [78](#) (часть 4), [80](#) (часть 2), [82](#) (часть 1), [87](#) (часть 1), [90](#) (часть 3) и [144](#) (пункт «ж» части 1) Конституции РФ, и соответствует Конституции РФ, кроме того, признал содержащиеся в Постановлении Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного

231 Постановление Государственной Думы от 13 января 1995 года Об укреплении российской государственности и о мерах по выходу из кризиса, возникшего в связи с ситуацией в Чеченской Республике//<http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

232 О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014)// Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

233 О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта: Указ Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166//<http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.

Кавказа»²³⁴ положения о выдворении за пределы Чеченской Республики лиц, представляющих угрозу общественной безопасности и личной безопасности граждан (часть 5 абзаца первого пункта 3), а также о лишении аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта (абзац второй пункта 6), не соответствующими [статьям 27](#) (часть 1), [29](#) (части 4 и 5), [55](#) (часть 3) и [56](#) Конституции РФ, а также прекратил на основании [статьи 68](#) и пункта 1 части первой [статьи 43](#) Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»²³⁵ производство по делу в части, касающейся проверки конституционности Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»²³⁶, а также в части, касающейся проверки конституционности Основных положений военной доктрины Российской Федерации. В п.6 резолютивной части этого Постановления КС РФ было указано: «Федеральному Собранию РФ надлежит упорядочить законодательство об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации, а также о регулировании других возникающих в условиях экстраординарных ситуаций и конфликтов вопросов, в том числе вытекающих из Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II)»²³⁷. Как нам известно, это указание Конституционного Суда РФ до сих пор, спустя 20 лет, не

234 Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа: Постановление Правительства РФ от 09.12.1994 № 1360 (ред. от 06.10.2011)// Собрание законодательства РФ, 12.12.1994, № 33, ст. 3454.

235 О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014)// Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

236 Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.11.1993 N 1833(утратил силу)//Собрание актов Президента и Правительства РФ", 08.11.1993, № 45, ст. 4329;

237 По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П// Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1995

исполнено, так как не принят закон о федеративном вмешательстве либо принуждении.

Это Постановление КС РФ было настолько противоречиво и неоднозначно в своих выводах, что по его поводу высказало особое мнение на основании ч.1 ст. 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»²³⁸ беспрецедентное число судей КС РФ – 8 членов Конституционного Суда РФ, т.е. без малого половина состава Конституционного Суда была несогласна в целом, либо в части с выводами данного Постановления КС РФ.

Судья КС РФ Витрук Н.В., в своем особом мнении указывал, что представитель Президента РФ и Правительства, доказывая правовую невозможность введения Президентом РФ чрезвычайного положения или военного положения, признавал, что вводимый правовой режим является особым, самостоятельным видом, который он квалифицировал как режим восстановления основ конституционного строя, конституционной законности и правопорядка на территории субъекта Российской Федерации. Нечто подобное имеет место в мировой практике в виде так называемого "федерального вторжения". Однако подобное "вторжение" федеральных властей не может быть произвольным, оно должно иметь соответствующую конституционно - правовую основу. Такой конституционно-правовой основы на момент издания рассматриваемых Указов Президента и Постановления Правительства в Российской Федерации не было²³⁹. Также, судья указывал: «Представляется, что, реализуя требования части 2 [статьи 80](#), а также пункта «м» [статьи 71](#), части 4 [статьи 78](#), части 1 [статьи 87](#) Конституции Российской Федерации, Президент не свободен в выборе тех или иных вариантов

238 О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013)// Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

239 По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта. Особое мнение судьи КС РФ Витрука Н.В.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1995.

поведения, так как эти варианты должны соответствовать [Конституции](#) РФ и действующим законам (часть 3 [статьи 90](#) Конституции РФ), и он должен учитывать действие правового принципа в отношении всех должностных лиц государств: им разрешено лишь то, что прямо предписано [Конституцией](#) РФ и законом. Однозначно об этом говорит и сама [статья 80](#) Конституции РФ, согласно [части 2](#) которой Президент РФ в установленном [Конституцией](#) РФ порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»²⁴⁰.

Судья КС РФ Гаджиев Г.А. в своем особом мнении, отмечал следующее: «На основании [статей 114](#) (пункт «ж» части 1) и [115](#) (часть 1) Конституции РФ Правительство в своем Постановлении определило меры, необходимые в условиях экстраординарной ситуации, сложившейся в Чеченской Республике, в том числе меры по ограничению прав граждан. Таким образом, Правительство в соответствии с Указом Президента установило нормативную базу особого режима, отличного от режимов чрезвычайного и военного положений, но также связанного с ограничениями прав граждан, и ввело его. Между тем Правительство РФ не вправе было делать этого в силу [статьи 55](#) (часть 3) Конституции РФ, и Президент РФ не мог делегировать ему в этой части свои полномочия, даже если признать, что в силу экстраординарности обстановки он сам и обладал ими»²⁴¹.

Судья Конституционного Суда РФ Зорькин В.Д. написал в особом мнении: «Почему же в таком случае я заявляю особое мнение? Потому, что

240 По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта. Особое мнение судьи КС РФ Витрука Н.В.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1995.

241 По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта. Особое мнение судьи КС РФ Гаджиева Г.А.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1995.

экстраординарность бывает разного рода и предполагает, соответственно, применение разных мер реагирования на нее. Одной из таких правовых мер, предусмотренных [Конституцией РФ](#), является введение режима чрезвычайного положения. Почему тогда не было введено ЧП? Если необходимо было применение армии, тогда почему не было введено военное положение? Нужно было выяснить правовые параметры происшедшего и действовать соответственно. Само понятие экстраординарной ситуации не имеет определенного юридического значения и конкретного содержания. Но в том-то и дело, что качество имевшей место ситуации и ее конкретные юридические признаки не были выявлены. Надлежащая доказательственная база для юридического определения данной экстраординарности не была собрана. И мы не знаем, с чем конкретно имеем дело. Что это было: мятеж, война или нечто выходящее и за рамки этих понятий?»²⁴².

Если бы не лояльное отношение Конституционного Суда РФ к действовавшему в девяностые годы прошлого столетия Президенту РФ, вышеназванные президентские указы могли привести к его импичменту. Но, что важнее, именно из-за высшей степени лояльного отношения Конституционного Суда РФ к Президенту, помешало раз и навсегда законодательно осудить не основанные на законодательных нормах массовые нарушения прав и свобод населения Российской Федерации, какими бы благими намерениями это бы не мотивировалось.

Как мы видим, наша законодательная база, действующая в тот исторический период, не соответствовала произошедшим в Чеченской Республике событиям. К сожалению, в наше время тоже нет адекватного нормативного акта, отвечающего на вопрос что делать в подобной экстраординарной обстановке и как противостоять возможности

²⁴² По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта. Особое мнение судьи КС РФ Зорькина В.Д.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1995.

вооруженного сепаратизма, во главе которого, как правило, стоит высшее должностное лицо федеративного субъекта, как это было в Чечне в девяностые годы прошлого века, что и объясняет злободневность разработки и принятия федерального закона о федеративном вмешательстве в Российской Федерации.

По мнению автора исследования адекватной современным российским реалиям формой федерального вмешательства может стать институт прямого президентского правления в определенном, нуждающемся в этих крайних мерах, субъекте РФ. Такое право вытекает из 4 ст. 78 и ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, закрепляющих общий принцип, представляющий Президенту России право для федерального вмешательства. В силу ч.1 ст.85 Конституции РФ Президент РФ вправе использовать согласительные процедуры для разрешения возникших разногласий между федеральными органами и органами власти субъектов РФ либо между органами власти субъектов РФ, а из ч. 2 ст. 85 исходит право Президента РФ приостанавливать действие актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, в случае их противоречия федеральному законодательству. Часть 2 ст.87 Конституции РФ дает право Президенту РФ вводить на территории субъектов РФ военное положение. Учитывая, что институт прямого президентского правления как любая чрезвычайная мера требует детального законодательного оформления, приведенных конституционных норм недостаточно, как однозначно показали события в Чеченской Республике, поэтому требуется подробнейшая законодательная регламентация, для усиления ее легитимности, в федеральном конституционном законе.

Также, полагаем разумным наделить Полномочных представителей Президента РФ полномочиями при введении мер федерального вмешательства, в частности прямого президентского правления, которое мог бы осуществлять именно Полномочный представитель Президента РФ в том федеральном округе, на территории которого находится субъект

Федерации, как представитель Президента РФ, в наиболее полной мере располагающий сведениями об обстановке в федеральном округе.

Вывод. Во-первых. Необходимо разработать и принять Федеральный конституционный закон «О мерах федерального вмешательства», кроме того необходимо выполнить требование Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «Об упорядочивании законодательства об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации, а также о регулировании других возникающих в условиях экстраординарных ситуаций и конфликтов вопросов, в том числе вытекающих из Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II)». Во-вторых. Меры федерального вмешательства в виде прямого президентского правления могут осуществляться силами и средствами Полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе.

3.3 Высшие должностные лица в системе органов государственной власти в новых субъектах РФ – Республике Крым и городе федерального значения Севастополе

В результате принятия Верховным Советом Автономной Республики Крым и Севастопольским городским советом 11 марта 2014г. «Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя»²⁴³ была провозглашена независимая Республика Крым, в состав которой вошел с особым статусом город Севастополь, и народ которых на референдуме 16 марта 2014г. проголосовал за вступление в Российскую Федерацию.

После подписания «Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и

²⁴³ Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя от 11 марта 2014г. // www.rada.crimea.ua, дата обращения 30.08.2014;

образовании в составе Российской Федерации новых субъектов»²⁴⁴, вступления в силу Федерального закона «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов»²⁴⁵, Федерального конституционного закона от «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»²⁴⁶, добровольное вступление Республики Крым и Севастополя в состав Российской Федерации было юридически закреплено с соблюдением всех действующих норм международного права. В нашем государстве появились еще два новых субъекта – Республика Крым и Севастополь - город федерального значения, которые в соответствии с Указом Президента РФ от 21 марта 2014 г. № 168 «Об образовании Крымского федерального округа»²⁴⁷ составили Крымский федеральный округ.

В силу ст.8 федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» до избрания органов государственной власти Республики Крым и органов государственной власти города федерального значения Севастополя их полномочия осуществляют соответственно Государственный Совет Республики Крым - парламент

244 Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Подписан в г. Москве 18.03.2014)// Собрание законодательства РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1570.

245 О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: Федеральный закон от 21.03.2014 № 36-ФЗ //Собрание законодательства РФ, 24.03.2014, № 12, ст. 1202.

246 О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 27.05.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2014)//Российская газета, № 66, 24.03.2014.

247 Об образовании Крымского федерального округа:Указ Президента РФ от 21.03.2014 № 168 //Собрание законодательства РФ, 24.03.2014, № 12, ст. 1265.

Республики Крым и Совет министров Республики Крым, Законодательное Собрание города Севастополя²⁴⁸.

В настоящее время в Республике Крым действует Конституция²⁴⁹, принятая 11 апреля 2014г., а также следующие республиканские законы, регламентирующие создание и функционирование системы органов государственной власти: «О Государственном Совете Республики Крым - Парламенте Республики Крым»²⁵⁰, «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым»²⁵¹, «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым»²⁵².

В городе федерального значения Севастополе принят Устав от 14.04.2014 г. №1-ЗС²⁵³ и, в развитие его положений, городские законы: «О выборах депутатов Законодательного Собрания г. Севастополя»²⁵⁴, «О Правительстве Севастополя»²⁵⁵, «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя»²⁵⁶.

248 О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 21.07.2014) //Российская газета, № 66, 24.03.2014.

249 Конституция Республики Крым: Закон Республики Крым от 11.04.2011г.//<http://base.consultant.ru/> дата обращения 30.09.2014.

250 О Государственном Совете Республики Крым - Парламенте Республики Крым: Закон Республики Крым от 15.05.2014 № 2-ЗРК// интернет-портал "Российской Газеты" <http://www.rg.ru/printable/2014/06/11/krim-zakon2-reg-dok.html>, дата обращения 30.09.2014.

251 О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым: Закон Республики Крым от 15 мая 2014 г. № 3-ЗРК(ред. от 02.07.2014)// <http://www.rada.crimea.ua/textdoc/ru/6/act/3z.pdf>, дата обращения 30.09.2014.

252 О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым: Закон Республики Крым от 29 мая 2014 года №5-ЗРК//интернет-портал "Российской Газеты"// <http://www.rg.ru/2014/06/11/krim-zakon5-reg-dok.html>, дата обращения 30.09.2014.

253 Устав города Севастополя: Закон г. Севастополя от 14.04.2014 № 1-ЗС//<http://base.consultant.ru/> дата обращения 30.09.2014.

254 О выборах депутатов Законодательного Собрания г. Севастополя: Закон г. Севастополя №4-ЗС от 30.04.2014 г. // <http://sevastopol.gov.ru/4-3С-ot-30-apr-2014.html>, дата обращения 30.09.2014.

255 О Правительстве Севастополя: Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года №5-ЗС(в ред. 24.07.2014)// <http://base.consultant.ru/> дата обращения 30.09.2014.

256 О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя: Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года №6-ЗС//<http://base.consultant.ru/> дата обращения 01.07.2014.

В настоящее время модель организации нынешней системы органов государственной власти в Крымском регионе мало изучена российскими исследователями-конституционалистами в силу объективных причин – длительно – с начала 90-ых годов прошлого века нахождение Крыма и Севастополя в составе унитарного по своей официальной структуре зарубежного государства. Отдельные исследователи, такие как Мешков Ю.А., Мандрыка Е.В., в 2000-х годах защищали диссертационные исследования по теме организации властных структур в Автономной республике Крым.

Так, в работе Мешкова Ю.А. «Конституционно-правовой статус Республики Крым»²⁵⁷ была проанализирована структура и компетенция высших органов государственной власти в Республике Крым, а также подробно охарактеризованы этапы конституционного развития Крыма, так как в период его нахождения в составе Украины в Крыму сменилось несколько Конституций. По мнению Мешкова А.Ю., ни одна из них не удовлетворяла политическим и общественным потребностям населения Республики. Научные труды этих авторов внесли существенный вклад в разработку вопроса о природе государственной власти в Крыму в период его нахождения в составе Украины.

Современным научным исследованием крымской проблематики стало исследование Сосновского Д. В. «Процессы формирования региональной идентичности в Крыму в контексте поляризации украинского общества (1991-2014)»²⁵⁸, однако, оно осуществлено в сфере политологических наук и, соответственно, не затрагивало конституционных основ организации системы государственной власти и непосредственно статуса высших должностных лиц Республики Крым.

257 См.: Мешков, Ю.А. Конституционно-правовой статус Республики Крым: дис. ...канд. юрид.наук:12.00.02 / Мешков Юрий Александрович – Москва, 2000. – 218с

258 См.: Сосновский Д.В. Процессы формирования региональной идентичности в Крыму в контексте поляризации украинского общества (1991-2014): дис. ... канд. полит.наук: 23.00.04 / Сосновский Дмитрий Викторович – Москва, 2014.-171с

Не претендуя на всестороннюю и глубокую проработку всего комплекса вопросов, связанных с переходным этапом после добровольного вхождения Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации, мы рассмотрим существующую конструкцию государственной власти в Крыму и Севастополе в аспекте роли и места в ней одного из важнейших компонентов любой властной системы - высшего должностного лица.

В настоящее время, в соответствии с ч. 1 ст. 61 Конституции РК Глава Республики является высшим должностным лицом, главой исполнительной власти Республики Крым, в ч. 1 ст. 81 указано, что исполнительную власть в Республике Крым осуществляют Глава Республики Крым, Совет министров Республики Крым и иные органы исполнительной власти Республики Крым. Часть 2 ст. 81 Конституции РК устанавливает возможность для Главы Республики совмещения своей должности с должностью Председателя Совета министров Республики Крым²⁵⁹, часть 2 ст. 2 Закона Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым», повторяя конституционные положения, также определяет, что Глава Республики Крым является высшим должностным лицом, главой исполнительной власти Республики Крым. Глава Республики Крым может совмещать свою должность с должностью Председателя Совета министров Республики Крым²⁶⁰.

Таким образом, законодатель воспользовался возможностью, предусмотренной главой 3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

259 Конституция Республики Крым: Закон Республики Крым от 11.04.2011г://<http://base.consultant.ru/> дата обращения 30.09.2014.

260 О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым: Закон Республики Крым от 29 мая 2014 года №5-ЗРК//интернет-портал "Российской Газеты"// <http://www.rg.ru/2014/06/11/krim-zakon5-reg-dok.html>, дата обращения 30.09.2014.

Федерации»²⁶¹ и обеспечил исполнительной власти возможность выбора из двух законодательно предусмотренных на федеральном уровне возможностей организации исполнительной власти в субъекте Федерации, а именно – Глава РК и председатель Совета министров РК совмещены в одном лице, либо две эти должности занимают разные лица.

В Республике Крым на сегодняшний день воплощен паритет двух ветвей власти: исполнительной – в лице Председателя Совета Министров и законодательной в лице председателя Государственного совета, причем, ни одна власть пока не превалирует над другой, в связи с тем, что Председатель Совета министров на основании Указа Президента РФ от 14.04.2014 г. № 240 «Об исполняющем обязанности Главы Республики Крым»²⁶² назначен исполняющим обязанности Главы Республики Крым.

Учитывая, что согласно ч. 2 ст. 16 Закона Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК "О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым», предложение по кандидатуре Председателя Совета министров Республики Крым вносится Главой Республики Крым в Государственный Совет Республики Крым не позднее месячного срока после сложения Советом министров Республики Крым полномочий перед вновь наделенным полномочиями Главой Республики Крым или после отставки Совета министров Республики Крым либо Председателя Совета министров Республики Крым²⁶³, следует, что если Глава РК не вносит в республиканский Государственный Совет в течении месяца после своего назначения Госсоветом (это положение указано в ч.1 ст. 62 Конституции РК)²⁶⁴,

261 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

262 Об исполняющем обязанности Главы Республики Крым: Указ Президента РФ от 14.04.2014 № 240 // Собрание законодательства РФ, 21.04.2014, № 16, ст. 1883.

263 О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым: Закон Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК//интернет-портал "Российской Газеты"// <http://www.rg.ru/2014/06/11/krim-zakon5-reg-dok.html>, дата обращения 30.09.2014.

264 Конституция Республики Крым: Закон Республики Крым от 11.04.2011г.//<http://base.consultant.ru/> дата обращения 30.09.2014.

кандидатуру на должность председателя Совета Министров Республики Крым, соответственно Глава РК занимает также и пост председателя Совета Министров. Следуя логике данной нормы закона, данный вопрос находится в единоличной власти Главы РК, что не может быть с точки зрения конституционного права признано допустимым. Однако, пункт 12 ч. 2 ст. 8 закона РК от 15 мая 2014 года № 2-ЗРК «О Государственном Совете Республики Крым - Парламенте Республики Крым» определяет, что решение вопроса о совмещении Главой Республики Крым своей должности с должностью Председателя Совета министров Республики Крым находится в ведении Государственного совета РК²⁶⁵, тем самым логика республиканского властного устройства восстановлена.

В свете появления в нашем государстве третьего города федерального значения Севастополя (в период его нахождения в составе Украины он имел статус города центрального подчинения, некоторый аналог имеющегося в нашей Федерации субъектного статуса – город федерального значения). Будет интересным сравнить модель организации исполнительной власти в других городах федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) и место их высших должностных лиц относительно исполнительных органов власти этих субъектов.

Сегодня довольно сложно проводить какие-либо параллели с давно сложившимися системами государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга в силу того, что в настоящее время все органы государственной власти и управления Севастополя работают в непростых условиях переходного периода, но все же, уже сейчас мы можем оценить заложенный в Уставе Севастополя потенциал модели системы государственной власти и управления, и, в частности, место высшего должностного лица Севастополя во властном устройстве.

²⁶⁵ О Государственном Совете Республики Крым - Парламенте Республики Крым: Закон Республики Крым от 15.05.2014 № 2-ЗРК// интернет-портал "Российской Газеты" <http://www.rg.ru/printable/2014/06/11/krim-zakon2-reg-dok.html>, дата обращения 30.09.2014

Так, к примеру, ч. 1 ст. 16 Устава Санкт-Петербурга устанавливает, что Правительство Санкт-Петербурга - высший исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга, возглавляемый высшим должностным лицом Санкт-Петербурга - Губернатором Санкт-Петербурга, и возглавляемые Правительством Санкт-Петербурга иные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, составляющие систему исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга – Администрацию Санкт-Петербурга²⁶⁶.

В части 1 ст. 40 Устава Москвы регламентируется, что Мэр Москвы является высшим должностным лицом города Москвы, также в ч. 2 этой же статьи Устава регламентируется порядок избрания Мэра (на основе всеобщего равного и прямого избирательного права²⁶⁷, (в точности как и Губернатор Санкт-Петербурга в силу ч.1 ст. 38 Устава Санкт-Петербурга ²⁶⁸).

В части 1 ст. 41 Устава Москвы указано, что Мэр Москвы непосредственно или через органы исполнительной власти города Москвы решает вопросы социально-экономического развития города Москвы, осуществляет управление городским хозяйством, выполняет другие исполнительно-распорядительные функции в пределах своих полномочий.²⁶⁹ Конкретное указание на то, что исполнительную власть Москвы возглавляет Мэр, указано в ч. 2, 3 ст. 44 Устава: «2. Правительство Москвы возглавляет Мэр Москвы. 3. В Правительство Москвы входят Мэр Москвы, заместители Мэра Москвы в Правительстве Москвы (в том числе первые), министры Правительства Москвы»²⁷⁰.

266 Устав Санкт-Петербурга: Закон г. Санкт-Петербурга от 14.01.1998г. (ред. от 13.02.2014г.)//Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», № 2, 26.02.1998

267 Устав города Москвы: Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 02.07.2014)//Ведомости Московской Думы, № 4, 1995.

268 Устав Санкт-Петербурга: Закон г. Санкт-Петербурга от 14.01.1998г. (ред. от 13.02.2014г.)//Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», №2, 26.02.1998.

269 Устав города Москвы: Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 02.07.2014) //Ведомости Московской Думы, № 4, 1995.

270 Там же.

Устав Севастополя в ч. 1 ст. 24 регламентирует, что Губернатор города Севастополя является высшим должностным лицом города Севастополя, который возглавляет исполнительную власть города Севастополя и вправе возглавить в соответствии с законом города Севастополя высший исполнительный орган государственной власти города Севастополя - Правительство Севастополя²⁷¹. Данная в Уставе трактовка дает возможность создания должности председателя (главы) правительства Севастополя.

В статье 1 Закона города Севастополя «О Правительстве Севастополя» также указывается, что Губернатор города Севастополя - высшее должностное лицо государственной власти города Севастополя, которое может входить в состав Правительства, в таком случае он будет совмещать полномочия Губернатора и председателя Правительства, а в части 1 ст. 31 этого же Закона установлено, что исполнительную власть в городе Севастополе осуществляют Губернатор города Севастополя, Правительство Севастополя и исполнительные органы государственной власти города Севастополя²⁷².

Таким образом, из трех городов федерального значения, только в Севастополе предусмотрена возможность разделения должностей высшего должностного лица - Губернатора Севастополя и Председателя правительства Севастополя.

Возвращаясь к событиям недавнего прошлого, автор исследования, полагая, что излишней является в конструкции региональной власти отдельной должности высшего должностного лица, в случае если эта должность не совмещена с должностью главы правительства субъекта РФ, констатирует, что такие важнейшие государственные решения как, выход

271 Устав города Севастополя: Закон г. Севастополя от 14.04.2014 № 1-ЗС // <http://base.consultant.ru/> дата обращения 31.08.2014.

272 О Правительстве Севастополя: Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 5-ЗС (в ред. 24.07.2014) // <http://base.consultant.ru/> дата обращения 31.08.2014.

из состава унитарного государства Украина, исторически к которому территории Крымской Республики и Севастополя никогда не относились, и добровольное, оформленное по всем нормам международного публичного права, вхождение в состав федеративного государства Россия на правах равных с другими федеративными субъектами, могут оформлять, представляя волю народов, Премьер-министр – в Республике Крым – и Председатель городского совета – в городе Севастополе, что еще раз подтверждает наше мнение о том, что для всестороннего эффективного управления республикой, более того, даже для представления интересов всего народа в международных отношениях, нет необходимости в существовании отдельной должности главы республики, как бы эта должность не называлась, к тому же в любом случае целиком и так принадлежащей к исполнительной власти.

Точно также, Председателю городского совета Севастополя, представлявшему фактически одновременно и законодательную и исполнительную власть, так как кроме этого должностного лица в Севастополе на момент выхода из Украины и вхождения в состав Российской Федерации других полномочных высших должностных лиц не имелось, (в настоящее время в Севастополе действует назначенный Указом Президента РФ от 14.04.2014 г. № 242 «Об исполняющем обязанности Губернатора города Севастополя»²⁷³ исполняющий обязанности Губернатора Севастополя Меняйло А.) не препятствовало руководить городом, являющимся не муниципальным образованием, а субъектом международного права - в период вхождения на основе общепризнанных норм международного права.

Такая модель организации системы органов государственной власти могла бы быть признана гипотетически идеальной, однако, гармоничной ее все же назвать нельзя, так как на наш взгляд она не содержит важного элемента, составляющего наряду с исполнительной и законодательной

²⁷³ Об исполняющем обязанности Губернатора города Севастополя :Указ Президента РФ от 14.04.2014 № 242 //Собрание законодательства РФ, 21.04.2014, № 16, ст. 1884.

ветвями власти систему сдержек и противовесов в современном демократическом государстве, а именно судебную ветвь власти.

Судебная власть как наиболее сложная в создании, в частности, в процедуре назначения судей, в настоящее время претерпевает наиболее сложный процесс трансформации по сравнению с другими ветвями власти.

Такой структуры судебной власти, которая существует в Российской Федерации, в Украине нет и не могло быть (а именно мировых судей – важного звена судебной системы государства), в нашем же демократическом федеративном государстве уже пятнадцать лет отправляют правосудие во всех субъектах Федерации мировые судьи. Конституционных и уставных судов субъектов России также быть не могло в официально унитарной Украине. В настоящее время, в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 155-ФЗ «Об органах судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя»²⁷⁴ и федеральным законом от 23.06.2014г. № 154-ФЗ «О создании судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁷⁵ проводится работа по созданию судебной системы, и естественно, и мировой юстиции в наших новых субъектах страны, а также приводится в соответствие с общефедеральной судебной системой судебная ветвь власти в Республике Крым и Севастополе.

В своей диссертации Мандрыка Е.В. отмечала, что на Автономную Республику Крым, являющуюся составной частью Украины, распространяется принцип разделения властей, действующий в Украине. В Автономной Республике Крым используется модель разделения властей, в соответствии с которой осуществляется разделение полномочий между

274 Об органах судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный закон Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 155-ФЗ // ["РГ" - Федеральный выпуск № 6411](#) от 25 июня 2014г.

275 О создании судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 23.06.2014 № 154-ФЗ// Российская газета, № 139, 25.06.2014

Верховной Радой Автономной Республики Крым и Советом министров Автономной Республики Крым. Поскольку судебная власть на территории автономии входит в единую систему органов судебной власти в Украине, а исполнительная власть в лице Совета министров Автономной Республики Крым по вопросам выполнения государственных функций и полномочий подконтрольна и подотчетна Кабинету Министров Украины, то единственной самостоятельной ветвью власти, от которой зависит сохранение и защита правового статуса автономии, является представительный орган - Верховная Рада Автономной Республики Крым. Несмотря на наличие признаков государственности, Автономная Республика Крым является административно-территориальной частью Украины с особым правовым статусом²⁷⁶.

В связи с этим хотелось бы отметить, что, не смотря на то, что создание Конституционного Суда Крыма и Уставного суда Севастополя всецело зависит лишь от воли законодательной и исполнительной власти этих субъектов, государственная власть в Крыму и Севастополе стала бы гораздо более гармоничной и совершенной, если бы обе уже действующие ветви власти решились бы создать демократический механизм судебного контроля на уровне федеративного субъекта в лице Конституционного Суда РК и Уставного суда Севастополя.

Подводя итоги рассмотрения действующей модели организации системы органов государственной власти и места в ней высших должностных лиц в субъектах Крымского федерального округа можно с уверенностью констатировать, что и Республика Крым, и Севастополь в своих Основных законах приняли и утвердили все лучшее из имеющегося в законодательном арсенале других регионов России, что даст импульс для дальнейшего совершенствования законодательной базы Крыма и Севастополя в сфере государственного управления.

276 См.: Мандрыка Е.В. Реализация властей в России и в Украине (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.02/ Мандрыка Елена Вадимовна – Санкт-Петербург, 2006.

Выводы. Во-первых. В настоящее время в новых субъектах РФ – Республике Крым и городе федерального значения Севастополе – сложилась практически оптимальная для эффективного государственного управления модель организации исполнительной власти этих федеративных субъектов.

Во-вторых. Создание судебной ветви власти в РК и Севастополе, ведущееся в настоящее время, укрепит демократические федеративные начала организации государственного управления субъектов Крымского федерального округа.

3.4 Вопросы оптимизации конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов РФ

В научной литературе, посвященной проблемам федерализма, взаимоотношений органов власти федерального центра и регионов страны, разграничений полномочий между двумя уровнями власти - центральной и власти субъектов Федерации очень часто встречаются утверждения об асимметричном статусе субъектов РФ. Данное утверждение мотивируется главным образом тем, что в ч.2 ст. 5 Конституции России, республики в составе нашего государства названы государствами, что приводит в противоречие с ч.ч. 1 и 4 этой же статьи Конституции РФ, в которых четко указано, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации и ч. 4 ст. 5, устанавливающей, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Подчеркивая некий «особый» статус республики, отличающий ее от иных субъектов Федерации, государствоведы и политологи, концентрируются лишь на формальных признаках, а именно на названии «государство», примененное в вышеуказанной статье Российской Конституции, оставляя за

рамками своих рассуждений подлинную суть этого определения республик в фактических условиях российской политики.

Также невозможно не заострить внимание на указание в текстах конституций Северо-Кавказских республик и республик, входящих в Южный федеральный округ, указание на то, что каждая из них является государством. На наш взгляд, это лишь дань уважения к Конституции РФ, которая и дала республикам это право называться государством, хотя это было больше продиктовано не истинным положением дел с юридическим статусом республик, а лишь политическими конъюнктурными соображениями авторов Конституции РФ 1993 г., в период необходимости «обуздания» негативных последствий так называемого «парада суверенитетов» субъектов Федерации, в основном это касается республик.

Думается, целесообразнее все же было бы говорить не об отличиях, а об особенностях конституционно-правового статуса высших должностных лиц, обусловленных не различиями в правовом положении республик относительно краев (областей), а лишь применяемых в конституционном (уставном) описании статуса высших должностных лиц юридических конструкциях. То есть, какие бы то ни было различия, в конституционно-правовых статусах высших должностных лиц субъектов РФ, имеют место быть не де-факто, а де-юре и то, только лишь несущественные.

По этому вопросу, по нашему мнению, необходимо дать разъяснение собственной позиции автора исследования. Согласно доктрине конституционного права, как нашей страны, так и зарубежных стран, государством может считаться лишь такое образование, которое помимо других базовых характеристик, как собственная территория, население, обладает еще и верховенством своей власти на всей своей территории. По мнению Абдулатипова Р.Г. «Субъекты Федерации - это государственные образования, но они не должны изображать собой независимые государства: это конфедерация. Суверенное федеративное государство в лице федеральных органов власти - не единственные субъекты власти, иначе это

будет жестко унитарное государство. Ни то, ни другое России не подходит. Значит, нужно корректировать, совершенствовать модель федеративной демократии. В этом перспектива государственного устройства России и повышения эффективности российской государственности»²⁷⁷. Мы разделяем это точку зрения и убеждены, что понятие «частичный суверенитет» нелогично и даже противоестественно, и только Федерация в целом может быть признана государством, а следовательно, обладать суверенитетом на всей своей территории (состоящей из ее субъектов).

Таким образом, если уж рассуждать о государственных чертах республик как субъектов РФ, то логичнее, справедливее и целесообразнее следовало бы называть республики - субъекты РФ не государствами, а государственными образованиями, что свидетельствовало бы только о том, что у республик есть лишь черты государства, но не все его характеристики и признаки.

Определившись с вопросом о правовом положении республик и краев (областей), полагаем, что может быть сделан вывод об отсутствии фактической асимметричности между республиками и краями (областями), в силу того, что в их уставном и конституционном законодательстве преобладает не различие, а сходство, так как все они приведены в соответствие, в том числе и, в части полномочий и ответственности своих высших должностных лиц, с Федеральным законом № 184-ФЗ²⁷⁸. Таким образом, мы пришли к выводу, что у высших должностных лиц республик и краев с областями гораздо больше однородных компонентов в конституционно-правовом статусе, нежели отличий.

277 См.: Абдулатипов Р.Г. Философия и практика федеративной демократии в России // Вопросы национальных и федеративных отношений. Сб. статей / Под общ. ред. Р.Г.Абдулатипова. - М., 2005. С. 10.

278 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

Одним из важнейших вопросов конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта России является, по нашему мнению, его место и роль в системе исполнительной власти возглавляемого им субъекта. В некоторых субъектах РФ должности главы субъекта и главы высшего органа исполнительной власти совмещаются одним лицом, в том числе речь идет и о республиках РФ. Так, например, в республиках Карелия, Алтай, Бурятия, Башкортостан, Хакасия, Удмуртия, Марий Эл, Тува, Коми должности главы и премьер-министр совмещены. Полагаем, что именно такое совмещение компетенции способно по-настоящему повысить как ответственность высшего должностного лица перед народом субъекта, так и усилить его реальные рычаги управления социально-экономической ситуацией в республике, кроме того уточнить его место в системе внутри федеративного устройства.

В случае, если высшее должностное лицо субъекта РФ является только главой республики или края, а должность главы правительства замещает другое лицо, то тем самым подчеркивается тождество систем исполнительной власти субъекта с устройством государственной системы власти самой Федерации, что не является логичным – субъект лишь часть целого, соответственно, не может обладать всеми признаками целого. Не случайно в п. 6 ст. 18 Федерального закона РФ № 184-ФЗ законодатель указал на невозможность упоминания в названии должности высшего должностного лица субъекта словосочетаний из названия должности главы РФ: «Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности

главы государства - Президента Российской Федерации»²⁷⁹. В связи с чем, в республиках были вынуждены приводить свое законодательство в соответствии с указанным законом и из названий высшего должностного лица республик ушло слово «президент», что на наш взгляд является вполне оправданным и закономерным, так как не может в одном федеративном государстве существовать несколько президентов.

Далее, исходя из соображений повышения ответственности, не только политической, которая сейчас повсеместно имеет место быть в отношениях – высшее должностное лицо субъекта Федерации и Президент РФ, а юридической, перед народами субъекта РФ, считаем необходимым, чтобы высшее должностное лицо, как республик, так и краев (и областей), работал и в должности главы высшего органа исполнительной власти республики – правительства или кабинета министров.

Термин «работал», а не «совмещал» нами использован в данном контексте неслучайно, так как мы считаем, что именно функции главы правительства сложнее функций главы республики, края (области), в связи с тем, что по конституциям и уставам субъектов РФ у высших должностных лиц субъекта имеются в основном представительские, координационные и контрольные функции, хотя и провозглашается в уставном (конституционном) законодательстве, что он возглавляет исполнительную власть субъекта РФ, в то время как у главы правительства - непосредственно управленческие и распорядительные функции в сфере организации работы высшего органа исполнительной власти, и как следствие – вся мера ответственности за проводимую социально-экономическую работу исполнительной власти региона ложится на плечи именно премьер-министра субъекта РФ.

279 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

Необходимо обратить внимание на то, что вышеназванные положения не могут и не должны проецироваться на систему организации федеральной власти нашего государства, то есть на тот уровень, на котором, как мы уверены, реально необходимо разделение полномочий между главой государства и главой правительства РФ. Однако, в субъектах Российской Федерации в основном должности высшего должностного лица республики – главы республики - и главы высшего органа исполнительной власти разделены, их занимают разные лица, что на наш взгляд неоправданно и ведет лишь к уходу от ответственности главы республики в случае провалов деятельности правительства в социально-экономической сфере и позволяет главе республики и губернатору края, области перекладывать весь груз политической ответственности на плечи премьер-министра (либо вице-губернатора в краях и областях) вплоть до его отставки, самому же быть в абстрагированной позиции от возникающих региональных проблем.

При уже существующем законодательном регламентировании мы полагаем излишней дополнительную контрольную составляющую в лице высшего должностного лица субъекта РФ.

Если обратиться к координирующей функции высшего должностного лица, следует отметить и то, что и без участия высшего должностного лица региона в сфере координации усилий между ветвями власти правительство субъекта и высший представительный орган субъекта осуществляют взаимодействие на регулярной основе, и наличие в основных законах субъектов РФ указаний на необходимость обязательного участия высшего должностного лица в направлении некоторых документов (проект республиканского либо областного (краевого) бюджета и отчет о его исполнении, проекты программ социально-экономического развития федеративного субъекта, ежегодные отчеты о результатах деятельности региональных правительств) лишь включает в это взаимодействие дополнительное звено в лице высших должностных лиц, не изменяя сути эти взаимоотношений.

В пользу наших доводов служит также и утверждение в Основных законах субъектов, что высшее должностное лицо является не только главой субъекта, но и является главой исполнительной власти. Таким образом, нельзя утверждать, что глава органа исполнительной власти – правительства субъекта – не может осуществлять координацию между ветвями власти в силу своей принадлежности к ее исполнительной ветви.

Поясним, почему мы полагаем, что в настоящее время представительские, контрольные, координирующие функции высших должностных лиц регионов не столь существенны, трудоемки, объемны и ответственны, чем должностные обязанности главы правительства субъектов.

Для начала коснемся контрольной функции. Работа правительства субъекта Федерации подконтрольна как представительному органу этого субъекта на основании конституции либо устава субъекта, в аспекте необходимости сдержек и противовесов в балансе ветвей власти, так и Правительству РФ, что опосредованно установлено в ч. 2 ст. 115 в Конституции РФ, в которой указывается на субординационную связь региональных правительств с Правительством РФ: «Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации», а абз. 3 ст. 1 Закона «О Правительстве РФ» устанавливает, что Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В ст. 4 прямо указано, что Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение [Конституции](#) РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. Статья 44 названного закона,

детально регулирует контроль Правительства Российской Федерации за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, кроме того Правительство Российской Федерации вносит предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина²⁸⁰.

В п. 8 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ также указывается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать [Конституцию](#) РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта Российской Федерации, а также исполнять Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ²⁸¹.

В части, так называемой остаточной компетенции, то есть в пределах ведения субъекта Федерации, деятельность регионального правительства в достаточной мере контролируется высшим представительным (законодательным) органом республики, области или края. Таким образом, контрольная функция высшего должностного лица субъекта РФ не является столь уж необходимой.

Координирующую роль высших должностных лиц субъектов России

280 О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

281 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

без ущерба для функционирования государственных органов власти может исполнять единолично либо разделяя ее по предметам компетенции с главой высшего представительного (законодательного) органа власти глава регионального правительства.

О наличии арбитражной функции высшего должностного лица рассуждать некорректно в связи с тем, что по своей законодательной природе высшее должностное лицо субъекта РФ входит исключительно в исполнительную ветвь власти, более того – возглавляет ее, и не может находиться над всеми ветвями власти.

Представительская функция высшего должностного лица региона по нашему мнению происходит именно из того факта, что он возглавляет исполнительную ветвь власти федеративного субъекта. Однако, при парламентской модели замещения должности главы высшего исполнительного органа власти региона, ничто не мешает осуществлять представительские функции именно премьер-министру (или председателю правительства либо кабинета министров – разница в названиях не меняет сути). Представительная функция высшего должностного лица проявляется, прежде всего, в его взаимоотношениях вне субъекта Федерации с общефедеральными органами власти, конечно, в первую очередь, с Президентом РФ, другими субъектами Федерации, также и во внешних связях с зарубежными государствами. Полагаем, что все эти представительские функции может осуществлять как глава правительства субъекта лично, так и совместно с главой представительного органа власти субъекта, так как эти должностные лица вполне могут компетентно и достойно представлять субъект Федерации на любом из указанных уровней.

Таким образом, полагаем, что основные функции высших должностных лиц субъектов РФ - контролирующую, координирующую, арбитражную, представительскую - без ущерба для состояния социально-экономических и политических дел в регионе может исполнять глава правительства региона.

В пользу совмещения должностей главы субъекта с должностью главы правительства говорит и аргумент экономии на штате администрации высшего должностного лица субъекта, которая в большинстве своих функций дублирует полномочия правительства субъекта, хотя и не несет за них той юридической и политической ответственности, которую несет правительство.

У глав республик и губернаторов либо глав администраций краев и областей в составе ЮФО и СКФО имеются комиссии, совещательные органы с немалой численностью штатов. Полагаем, что и без администрации главы субъекта правительство в силах справиться с возложенными на него функциями, а бюджет, во многих субъектах ЮФО и СКФО он дотационный, пополнился бы внушительной суммой только лишь за счет того, что высшее должностное лицо субъекта возглавляло бы и правительство этого субъекта.

В рамках политической и моральной ответственности высшие должностные лица субъекта, совмещающие функции главы правительства, будут более ответственно подходить к исполнению своих должностных обязанностей, так как «отделаться» от ответственности за неспособность наладить достойную социально-экономическую жизнь народам субъектов Федерации отставкой премьер-министра и членов его кабинета уже не получится, не на кого будет возложить ответственность за недоработки в экономике, безопасности, социальной защищенности населения, эту ответственность придется нести самому высшему должностному лицу. Кроме того, предлагаемая нами оптимизация организации исполнительной власти на региональном уровне потребует дополнительные квалификационные требования к высшему должностному лицу (по образованию, стажу в должностях государственной службы, в области управления и т.д.), которые, как мы полагаем, целесообразно закрепить законодательно, как на федеральном уровне, к примеру, в модельном законе о статусе высших должностных лиц, так и на региональном уровне. И эти требования не формальное препятствие для занятия этой должности человеком без

соответствующего опыта работы, а объективная необходимость, потому, что лицо не походящее к описанным требованиям объективно не справится со сложнейшей и весьма ответственной работой – управление исполнительной властью в регионе.

Профессор Тхабисимова Л.А., изучая органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, в том числе и институт Президента КБР (еще до переименования его в Главу КБР) указывала, что в настоящее время нет однозначного понимания конституционного статуса Президента. Существующие взаимоотношения Президента КБР, Парламента КБР и Правительства КБР заложены в Конституции КБР 1997 г., в соответствии с которой он является главой исполнительной власти. Проблема заключается в том, что значительная часть работы Президента КБР касается сфер деятельности, в которых действует и Правительство КБР, и нередко они решают примерно одинаковый круг вопросов в области экономического и социального развития²⁸².

Казаков В.Г., изучая институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в условиях реформирования политико-административных отношений отметил, что всенародно избираемый глава исполнительной власти региона становится особым субъектом политико-административных отношений в силу исполнения им не только управленческих, но и представительских функций, тем самым создаются противоречия при практическом осуществлении региональной государственной власти на основе разделения ее на законодательную (представительную), исполнительную и судебную²⁸³. В ранних исследованиях, посвященных конституционно-правовому статусу высших

282 См.: Тхабисимова, Л.А. Органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики: вопросы организации и деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук/ Тхабисимова Людмила Аслановна - М., 2001.- 198 с.

283 См.: Казаков, В.Г. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в условиях реформирования политико-административных отношений : автореф.дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Казаков, Валерий Григорьевич- М.,2004.

должностных лиц субъектов России немало ученых приходили к подобному же выводу.

Так, Орлова Э.А. полагала необходимым ввести единую модель организации рассматриваемого явления, в которой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации и руководитель высшего исполнительного органа государственной власти того же субъекта сочетаются в одной должности²⁸⁴. Акчурина А.В. указывала на то, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации играет важную роль в функционировании исполнительной власти. Вместе с тем, неоднозначность законодательных формулировок выявила проблемы в определении его статуса. В частности, до настоящего времени не решена коллизия, связанная с вопросом обязательности существования этой должности. Отсутствует единство мнений ученых, рассматривающих высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как главу «региона», дистанцированного и не входящего в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо как представителя «центра», в «регионе» или, наконец, как структурную единицу системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации²⁸⁵.

По мнению Суркова Д.Л., избирая то или иное наименование высшего должностного лица исполнительной власти - губернатор или глава администрации - законодатель субъекта Федерации учитывает следующие тенденции: 1) как правило, уставный статус губернатора несколько выше, чем статус главы администрации. По сравнению с последним губернатор значительно чаще определяется как высшее должностное лицо субъекта Федерации; 2) фигура губернатора может подразумевать и наличие органа специальной компетенции - правительства. Такое положение невозможно при

284См.: Орлова, Э.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Орлова Эвелина Александровна – М.,2006.

285 См.: Акчурина, А.А. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акчурина Анна Владимировна-М.,2008.

главе администрации - не может существовать в субъекте Федерации одновременно и администрация как исполнительный орган власти и правительство. Структура уставов субъектов Федерации, где на первом месте среди государственных органов субъектов Российской Федерации стоит представительный орган власти, включение в уставах губернатора (главы администрации) в структуру исполнительной власти, правовая характеристика губернатора (главы администрации), отсутствие у него «арбитражных» полномочий свидетельствуют о правовой природе власти губернатора - это должностное лицо (орган) исполнительной власти²⁸⁶.

Хотя Кильметова Р.Р. и утверждала, что сложившаяся в Республике Северная Осетия-Алания нормативно-правовая модель организации государственной власти основывается на самостоятельном и параллельном существовании высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, тесно взаимосвязанных, но юридически обособленных, пришла к определенному выводу: «Анализируя полномочия Главы Республики РСО-Алания по отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, отмечается, что оно видимым образом противоречит его статусу руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, ибо невозможно объявить отставку органа, оставаясь в его составе. Отставка органа предполагает одномоментное прекращение полномочий всех его членов, в том числе руководителя»²⁸⁷.

Нельзя не согласиться с мнением Опрятова В.И., обоснованно утверждающий, что законодательное закрепление совмещения поста высшего должностного лица субъекта Федерации и руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, порядок наделения его полномочиями,

286См.: Сурков, Д. Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02/Сурков Дмитрий Леонидович – М., 1999.

287 См.: Кильметова, Р.Р. Глава Республики Северная Осетия-Алания – высшее должностное лицо Республики: автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.02/ Кильметова, Рената Рафиковна- Махачкала, 2011.

однозначно отвечает на вопрос об отнесении губернатора (главы республики, главы администрации, главы правительства) к исполнительной власти в системе разделения единой государственной власти на три ветви. В этой связи является недопустимым существование параллельной высшему должностному лицу должности главы высшего органа исполнительной власти – председателя правительства²⁸⁸.

Исходя из вышеизложенного, предлагаем в качестве модели обретения полномочий высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, так называемую парламентскую модель, в общих чертах похожую на модель замещения должности премьер-министра провинции Канады. По мнению Мелкумова А.А., каждая провинция избирает собственное правительство, глава правительства каждой провинции – премьер-министр – как правило, является главой партии, обладающей наибольшим числом мест в законодательном собрании²⁸⁹.

Со своей стороны, предлагаем такую модель обретения полномочий высшим должностным лицом субъекта РФ, при которой высшим должностным лицом субъекта являлся бы премьер-министр, избираемый из числа депутатов высшего представительного органа субъекта. Таким образом, в предложенной нами модели обретения полномочий высшим должностным лицом – премьер-министром субъекта России – сочетаются принципы и выборности и назначаемости, что в известной мере может рассматриваться как компромиссное решение проблемы обретения своих полномочий высшими должностными лицами субъектов РФ и для федеральной власти и для региональных властей.

Вывод. На современном этапе развития федеративных отношений в Российской Федерации назрела необходимость в совмещении должности

288 См.: Опрятов, В. И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: на примере областей Центрального федерального округа : автореф.дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14/ Опрятов Виталий Иванович - Воронеж, 2006

289 См.: Мелкумов, А.А. Российская и Канадская модели федерации. Сравнительный анализ. М.: Логос.2010.-392с. С.260.

высшего должностного лица субъекта РФ с должностью главы высшего исполнительного органа в субъекте РФ, и в этом контексте, возможно, использовать парламентскую модель обретения полномочий высшим должностным лицом субъектов Российской Федерации.

Заключение

В настоящем диссертационном исследовании предпринята попытка осмысления положения высшего должностного лица субъекта РФ в системе государственной власти Российской Федерации и его место и роль в региональной и федеральной властной структуре. Также следует отметить, что помимо комплексного характера исследования конституционно-правового статуса высших должностных лиц, настоящее исследование проводилось с ориентацией на постановку проблем и поиск их решений в разрезе ответственности высших должностных лиц субъектов РФ перед населением

субъектов Российской Федерации в частности, и перед многонациональным народом Российской Федерации.

В настоящем исследовании получены выводы, обладающие научной новизной и актуальностью для современного этапа федеративного строительства и совершенствования региональной системы управления.

Существующие проблемы конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации обусловлены, как проблемами действующего законодательства федерального и регионального уровня, так и отсутствием гармоничной стратегии федеративного устройства России, и, как следствие, проблемами внутренней политики федерального центра в отношении регионов.

Предлагается и обосновывается парламентарная форма государственного устройства в субъектах Российской Федерации, независимо от того республика ли это, край, область, автономия либо город федерального значения, что позволяет оптимально и без ущерба демократическим федеративным основам нашего государства сочетать выборность и «назначаемость» высшего должностного лица субъекта Федерации в новой конструкции замещения этой должности: население региона избирает депутатов в высший представительный орган субъекта Федерации, а уже сам парламент из числа депутатов (как правило, фракция политической партии, набравшей наибольшее количество голосов на выборах в законодательный орган) выбирает премьер-министра.

В ходе проведенного исследования конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ обосновано, что в целях уравнивания объема его полномочий с объемом полномочий председателя высшего представительного органа субъекта РФ, ему должно быть предоставлено право законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, минуя необходимость внесения законопроектов в законодательный орган субъекта Федерации, что, в принципе, автоматически может быть решено в случае воплощения на

практике вышеописанной модели обретения полномочий высшими должностными лицами регионов.

Также, в ходе исследования был сделан вывод о том, что в настоящее время отсутствует какая-либо стройная система судов субъектов Федерации (непосредственно к ним могут быть отнесены только лишь конституционные и уставные суды субъектов, а мировые судьи де-юре относятся к судам субъекта Федерации, а де-факто к системе федеральных судов). О каких-либо внутри региональных взаимоотношениях высшего должностного лица с органами судебной власти возможно говорить только в 17 субъектах, где существуют эти конституционные (уставные) суды и то, с большой долей условности, потому что, конституционные и уставные суды субъектов крайне мало задействованы в разрешении возникающих порою проблем по предметам ведения и полномочиям между органами государственной власти регионального уровня, а также в сфере защиты прав граждан, в силу того, что данная сфера правосудия в подавляющем большинстве случаев перенесена из правового поля конституционных (уставных) судов субъектов РФ в правовое поле федеральных судов общей юрисдикции, по причине отсутствия четкого разделения подсудности в указанной правозащитной сфере между федеральными судами и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, в большей мере в силу гораздо большей информированности граждан о работе судов общей юрисдикции.

Таким образом, учитывая слабость внутри субъектной судебной системы либо ее полное отсутствие, (в 68 субъектах Российской Федерации вообще отсутствуют эти суды), что свидетельствует о нежелании региональных властей создавать противовес своему влиянию в лице судебной системы субъекта. В связи с этим, приходим к выводу, что систему сдержек и противовесов в субъектах РФ, в части судебной ветви власти, обеспечивают в настоящее время только федеральные суды общей юрисдикции.

Характеризуя постоянные представительства субъектов РФ в федеральных органах власти, автор исследования сформулировал

предложение о назревшей необходимости в уравнивании республик, краев и областей (также как и автономных округов и области, города Санкт-Петербурга, так как у Москвы нет необходимости в представительстве своих интересов в федеральных органах власти, учитывая, что все они и так располагаются в Москве) в статусе их представительств, так как в настоящее время, только республики имеют свои представительства при Президенте РФ, все остальные субъекты Федерации имеют свои представительства только при Правительстве РФ. Разумеется, это только порождает споры об особых правах республик перед другими субъектами Федерации, что при провозглашенном в ст. 5 Конституции РФ равенстве субъектов Федерации является нелогичным и некорректным.

Автор исследования предлагает все представительства субъектов РФ организовывать при Президенте РФ в целях больших возможностях информирования непосредственно Администрации Президента РФ о положении дел в регионах и координации деятельности региональной и федеральной системы государственной власти.

В части характеристики места и роли высшего должностного лица во внутри региональной системе государственной власти, то в рамках исследования нами сделан вывод о полном превалировании исполнительной власти над другими ветвями власти - над судебной, а также над законодательной, что обусловлено тем, что в отличие от Президента РФ, не входящего ни в одну ветвей власти и стоящий над всей системой государственной власти, высшее должностное лицо субъектов РФ согласно конституциям (уставам) республик, краев и областей в составе РФ возглавляет исполнительную власть региона, даже если высшее должностное лицо субъекта Федерации лично не возглавляет региональное правительство.

В части взаимоотношений высшего должностного лица субъекта Федерации с органами местного самоуправления нами сделан вывод о том, что практически во всех рассмотренных субъектах Федерации создаются ассоциации глав органов местного самоуправления, издаются региональные

законодательные акты о поддержке местного самоуправления, местному самоуправлению был придан новый импульс развития. Исполнительная власть оказывает необходимую поддержку органам местного самоуправления. Однако, нельзя не обратить внимание на наметившуюся тревожную тенденцию, в превращение по сути своей не имеющей отношение к органам государственной власти местное самоуправление, в весомую политическую силу внутри регионального характера, что происходит по причине законодательных новелл, реализованных в ст.18 Федерального закона № 184-ФЗ, согласно которым «в числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации»²⁹⁰, то есть кандидату на должность высшего должностного лица необходимо заручиться необходимым количеством подписей в поддержку выдвижения кандидата со стороны глав органов местного самоуправления. Это создает как трудности для впервые выдвигающегося на этот пост кандидата, так и возможности манипулирования для повторно выдвигающегося на этот же пост действующего высшего должностного лица. Следовательно, из неполитической силы, занимающейся исключительно благоустройством территорий, социальной помощью населению, удовлетворению общественных нужд, органы местного самоуправления, в настоящее время, превращаются фактически в один из важных элементов политических игр, из-за чего становятся элементом государственной власти, что недопустимо, следуя как логике, так и букве действующего законодательства, а именно статьи 12 Конституции РФ.

Характеризуя внешние отношения высших должностных лиц, нами сделан вывод о том, что в настоящее время существует недостаточное

²⁹⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

законодательное регулирование внешних отношений субъектов РФ, непонятен статус представительств субъектов в зарубежных субъектах, ни с точки зрения международного права, ни с точки зрения российского законодательства. Не в каждом субъекте Федерации есть орган, регулирующий внешние связи. В связи с чем, предлагаем внести предложение о том, чтобы Полномочным Представителям Президента РФ в Федеральных округах, придать функции консультирования высших должностных лиц субъектов Федерации, входящих в тот или иной Федеральный округ, по вопросам внешних связей с субъектами зарубежных федераций, либо с административными единицами унитарных государств, а также функции экспертизы международных соглашений посредством координации действий с Министерством иностранных дел Российской Федерации. Также, в целях экономического, образовательного и экологического сотрудничества следует поощрять создание представительств субъектов Федерации, не только в зарубежных государствах, но и между регионами Российской Федерации, а координацию этой деятельности субъектов вполне может обеспечивать администрации Полномочных Представителей Президента России в Федеральных округах.

Проведя сравнительное исследование порядка обретения полномочий высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов зарубежных федераций (губернаторов штатов США, губернаторов и премьер-министров провинций и территорий Канады, премьер-министров и губернаторов Индийских штатов, премьер-министров земель Германской Федеративной Республики, сообществ и регионов Королевства Бельгии, кантонов Швейцарии) автор исследования приходит к выводу, что ни одна из приведенных моделей обретения полномочий высшим должностным лицом субъекта зарубежных федераций не может быть полностью применима для Российской Федерации, как в силу ее уникальности, так и в силу ее поликонфессиональности и многонациональности, а также исторических условий создания и развития

Российской Федерации, однако, это не означает, что в дальнейшем, при поступательном развитии федеративных отношений в Российской Федерации, нельзя будет частично заимствовать накопленный зарубежными федерациями опыт.

Библиографический список

Нормативные акты и документы

Федеральное и международное законодательство

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о

поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета, № 67, 05.04.1995.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1946-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с "Протоколом [№ 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001, № 2, ст. 163.

5. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II). Подписан в г. Женеве 08.06.1977, вступил в силу для СССР 29 марта 1990 года // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI.- М., 1993. С. 182 – 191.

6. Декларация прав и свобод человека. Съезд народных депутатов СССР. Москва. 5 сентября 1991 г. Известия. 1991. 7 сентября. Федеральный договор (Москва, 31 марта 1992 г.)// <http://base.consultant.ru>; дата обращения 01.08.2014г.

7. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и

полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31.03.1992) //Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

8. Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя от 11 марта 2014г. // www.rada.crimea.ua, дата обращения 31.08.2014.

9. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Подписан в г. Москве 18.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1570.

10. О Федеративном договоре: Постановление СНД РФ от 10.04.1992 № 2689-1 //Ведомости СНД и ВС РФ, 23.04.1992, № 17, ст. 898.

11. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2277.

12. О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 04.02.2002, № 5, ст. 375.

13. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

14. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) // Собрание законодательства РФ, 06.01.1997, № 1, ст. 1.

15. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

- 16.** О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008)// Собрание законодательства РФ, 05.07.2004, № 27, ст. 2710.
- 17.** О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 21.07.2014) //Российская газета, № 66, 24.03.2014.
- 18.** Бюджетный кодекс РФ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
- 19.** Уголовно-процессуальный кодекс РФ «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 21.07.2014)// Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. I), ст. 4921.
- 20.** Гражданский процессуальный кодекс РФ «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 18.11.2002, № 46, ст. 4532.
- 21.** Кодекс об административных правонарушениях РФ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
- 22.** О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 04.03.2013) //Собрание законодательства РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6270.
- 23.** О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.
- 24.** Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от

12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

25. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 11.12.1995, № 50, ст. 4869 (Утратил силу в связи с принятием Федерального [закона](#) от 05.08.2000, № 113-ФЗ).

26. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // Собрание законодательства РФ, 10.12.2012, № 50 (часть 4), ст. 6952.

27. О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 2950.

28. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

29. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

30. О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 17.07.1995, № 29, ст. 2757.

31. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ // Собрание законодательства РФ, № 2, 11.01.1999, ст. 231.

32. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный

конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005)
//Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (1 ч.), ст. 4916.

33. О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: Федеральный закон от 21.03.2014 № 36-ФЗ //Собрание законодательства РФ, 24.03.2014, № 12, ст. 1202.

34. О создании судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 23.06.2014 № 154-ФЗ// Российская газета, № 139, 25.06.2014.

35. Об органах судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный закон Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 155-ФЗ // ["РГ" - Федеральный выпуск № 6411](#) от 25 июня 2014;

36. О Заявлении Государственной Думы в связи с резолюцией о положении в Чеченской Республике, принятой Европейским парламентом: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 декабря 1994 г. № 442-1 ГД // Собрании законодательства Российской Федерации от 2 января 1995 г., № 1 ст. 31

37. Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации (вместе с Положением об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы): Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 (ред. от 22.12.1993, с изм. от 02.03.1996)// Российская газета, № 199, 26.10.1993.(Утратил силу в связи с изданием [Указа](#) Президента РФ от 17.06.2000, № 1110).

- 38.** О представительствах администраций краев и областей при Правительстве Российской Федерации: Указ Президента России от 02.04.1992 №323 // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.
- 39.** 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: Указ Президента РФ от 11.07.2013 № 620 //Собрание законодательства РФ, 15.07.2013, № 28, ст. 3815.
- 40.** Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773(ред. от 29.12.2012) //Собрание законодательства РФ, 04.07.2005, № 27, ст. 2730.
- 41.** О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (вместе с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе): Указ Президента РФ от 13.05.2000, № 849 (ред. от 25.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 15.05.2000, № 20, ст. 2112.
- 42.** О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602(ред. от 09.04.2014) // Собрание законодательства РФ, 04.09.2000, № 36, ст. 3633.
- 43.** О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента РФ от 19.01.2010 № 82 (ред. от 21.05.2012) // Собрание законодательства РФ, 25.01.2010, № 4, ст. 369.
- 44.** Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.08.2012

№ 1199 (ред. от 28.12.2012) // Собрание законодательства РФ, 27.08.2012, № 35, ст. 4774.

45. Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности: Указ Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 (ред. от 07.04.2014) // Собрание законодательства РФ, 17.09.2012, № 38, ст. 5068.

46. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2444.

47. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 // Собрание законодательства РФ, 24.12.2012, № 52, ст. 7477.

48. О внесении изменений в Указ Президента РФ от 02 июля 2005г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 29 декабря 2012г. № 1718 // Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 7868.

49. О Министерстве регионального развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.09.2004 № 1168 (ред. от 24.09.2007) (утратил силу с 8 сентября 2014 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 08.09.2014 № 612 // Собрание законодательства РФ, 20.09.2004, № 38, ст. 3775.

50. Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08.09.2014 № 612 // Собрание законодательства РФ, 15.09.2014, № 37, ст. 4934.

- 51.** О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа: Указ Президента РФ от 12.05.2014 № 321// Собрание законодательства РФ, 19.05.2014, № 20, ст. 2496.
- 52.** О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма: Указ Президента РФ от 31.03.2014 № 190// Собрание законодательства РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1608.
- 53.** Об образовании Крымского федерального округа: Указ Президента РФ от 21.03.2014 № 168 // Собрание законодательства РФ, 24.03.2014, № 12, ст. 1265.
- 54.** О Министре Российской Федерации по делам Крыма: Указ Президента РФ от 31.03.2014 № 191 //Собрание законодательства РФ", 07.04.2014, № 14, ст. 1620.
- 55.** Об исполняющем обязанности Главы Республики Крым Указ Президента РФ от 14.04.2014 № 240 // Собрание законодательства РФ, 21.04.2014, № 16, ст. 1883.
- 56.** Об исполняющем обязанности Губернатора города Севастополя: Указ Президента РФ от 14.04.2014 № 242 // Собрание законодательства РФ, 21.04.2014, № 16, ст. 1884.
- 57.** О консультациях по кандидатурам на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 25.07.2013 № 281-рп // Собрание законодательства РФ, 29.07.2013, № 30 (часть II), ст. 4103.
- 58.** О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 02.07.2014) //Собрание законодательства РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 801.
- 59.** Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории

Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа: Постановление Правительства РФ от 09.12.1994 № 1360 (ред. от 06.10.2011) // Собрание законодательства РФ, 12.12.1994, № 33, ст. 3454.

60. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 30.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.

61. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 27.03.2013) // Собрание законодательства РФ, 01.08.2005, № 31, ст. 3233.

62. О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (вместе с Положением о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока: Постановление Правительства РФ от 30.06.2012 № 664 (ред. от 28.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 09.07.2012, № 28, ст. 3898.

63. О государственной поддержке в 2014 году развития малого и среднего предпринимательства в Республике Крым и г. Севастополе и внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства: Постановление Правительства РФ от 26.05.2014 № 482// Собрание законодательства РФ, 02.06.2014, № 22, ст. 2888.

64. Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя: Постановление Правительства РФ от 19.05.2014 № 461 //Собрание законодательства РФ, 26.05.2014, № 21, ст. 2713.

65. Об осуществлении ежемесячной выплаты к пенсии гражданам, являющимся получателями пенсий на территориях Республики Крым и г.

Севастополя" (вместе с "Правилами осуществления ежемесячной выплаты к пенсии гражданам, являющимся получателями пенсий на территориях Республики Крым и г. Севастополя"): Постановление Правительства РФ от 08.04.2014 № 276 // "Собрание законодательства РФ", 21.04.2014, № 16, ст. 1893.

66. О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма (вместе с Положением о Министерстве Российской Федерации по делам Крыма): Постановление Правительства РФ от 10.05.2014 № 427 // Собрание законодательства РФ, 19.05.2014, № 20, ст. 2536.

67. О передаче Правительству Севастополя осуществления части полномочий Российской Федерации в сфере недропользования: Распоряжение Правительства РФ от 18.06.2014 № 1083-р // Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (ч. II), ст. 3619.

68. Положение о Совете Глав Субъектов российской Федерации: Распоряжение Министра иностранных дел Российской Федерации от 29.04.2003 года №17019/ГС// [http:// base.consultant.ru](http://base.consultant.ru); дата обращения 30.09.2014.

Законодательство субъектов Российской Федерации

69. Конституция Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 № 28-РЗ (ред. от 23.04.2014) // Кабардино-Балкарская правда, № 177, 09.09.1997.

70. О выборах главы Кабардино-Балкарской Республики»: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29.06.2012 № 48-РЗ (ред. от 17.12.2013) //Официальная Кабардино-Балкария, № 27, 06.07.2012.

71. О мировых судьях Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 30.11.1999 № 55-РЗ (ред. от 17.06.2014) // Кабардино-Балкарская правда, № 240, 07.12.1999.

- 72.** О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12.12.1997 № 38-РЗ (ред. от 17.12.2013) // Кабардино-Балкарская правда, № 246, 23.12.1997, Кабардино-Балкарская правда, № 247, 25.12.1997.
- 73.** О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20.02.1999 № 5-РЗ (ред. от 19.05.2014) // Кабардино-Балкарская правда, № 38, 24.02.1999.
- 74.** О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 № 110-РЗ (ред. От 27.06.2014) // Кабардино-Балкарская правда, № 307, 17.12.2003.
- 75.** Конституция Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 05.03.1996 (ред. от 27.12.2013) // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг., Часть I.
- 76.** [О Главе Карачаево-Черкесской Республики:](#) Закон Карачаево-Черкесской Республики от 17.11.1997 № 338-XXII (ред. от 31.12.2013) // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг., Часть I.
- 77.** О Правительстве Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 06.01.1998 № 371-XXII (ред. от 27.12.2011) // День Республики, № 10(15433), 29.01.1998.
- 78.** О Народном Собрании (Парламенте) Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 12.02.1999 № 576-XXII (ред. от 31.12.2013) // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг., Часть I.
- 79.** О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 25.10.2004 № 30-РЗ (ред. от 25.04.2014) // День Республики, № 183-185(16579), 02.11.2004.
- 80.** О мировых судьях в Карачаево-Черкесской Республике: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 27.11.2000 № 33-РЗ (ред. от 13.12.2013) // День Республики, № 144(15876), 02.12.2000 .

- 81.** Конституция Республики Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 12.11.1994 (ред. от 04.12.2013)// <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.
- 82.** О главе Республики Северная Осетия-Алания: Конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 17.01.2006 № 1-РКЗ (ред. от 27.12.2013) // Северная Осетия, 21.02.2006.
- 83.** О мировых судьях в Республике Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 23.08.2000 № 18-РЗ (ред. от 16.05.2013) //Северная Осетия, № 193(23250), 11.10.2000.
- 84.** О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 15.06.2001 № 17-РЗ (ред. от 14.07.2011) // Северная Осетия, № 127, 05.07.2001.
- 85.** О Правительстве Республики Северная Осетия-Алания: Республиканский конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 28.05.1998 № 6-З (ред. от 12.11.2013) // Северная Осетия, 03.11.1998.
- 86.** О Парламенте Республики Северная Осетия-Алания: Конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 04.09.2002 № 20-РКЗ (ред. от 27.12.2013) // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.
- 87.** О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 25.04.2006 № 24-РЗ (ред. от 12.02.2014) // Собрание законодательства Республики Северная Осетия-Алания, 2006, № 2/27, ст. 55.
- 88.** Конституция Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 10.07.2003 (ред. от 17.02.2014) // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.07.2003, № 7, ст. 503.
- 89.** О мировых судьях в Республике Дагестан: Закон Республики Дагестан от 12.01.2000 № 3 (ред. от 04.07.2014) // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.01.2000, № 1, ст. 3.

- 90.** О Конституционном Суде Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 02.02.2010 № 8 (ред. от 30.12.2013) // Собрание законодательства Республики Дагестан, 15.02.2010, № 3, ст. 54.
- 91.** О Правительстве Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 07.06.2006 № 33 (ред. от 30.12.2013) // Собрание законодательства Республики Дагестан, 30.06.2006, № 6, ст. 339.
- 92.** О системе исполнительных органов государственной власти: Республики Дагестан Закон Республики Дагестан от 09.07.2010 № 44 (ред. от 30.12.2013) // Собрание законодательства Республики Дагестан, 15.07.2010, № 13, ст. 657.
- 93.** О местном самоуправлении в Республике Дагестан: Закон Республики Дагестан от 29.12.2004 № 43 (ред. от 05.03.2014) // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.12.2004, № 12 (I), ст. 988.
- 94.** О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 13.07.1995 № 1 (ред. от 30.12.2013) // Законодательные акты, принятые на 1-3 сессиях НС РД, 1996.
- 95.** Конституция Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 27.02.1994. (ред. от 08.05.2013) // Сборник конституций субъектов Федерации, конституции республик в составе Российской Федерации. Выпуск 1-Издание Государственной Думы 1995.
- 96.** О порядке избрания Главы Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 08.05.2013 № 6-РЗ // Ингушетия, № 61, 14.05.2013.
- 97.** О мировых судьях Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 03.02.1998 №1-РЗ (ред. от 02.09.2013) // Ингушетия, № 14, 08.04.1998.
- 98.** О Конституционном Суде Республики Ингушетия: Конституционный закон Республики Ингушетия от 28.12.2001 № 10-РКЗ (ред. от 09.04.2013) // Ингушетия, № 5, 16.01.2002.

- 99.** Конституция Чеченской Республики: Закон Чеченской Республики от 23.03.2003 (ред. от 01.11.2012) // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 30.09.2014.
- 100.** О выборах Главы Чеченской Республики: Закон Чеченской Республики от 18.06.2012 № 13-РЗ // Вести Республики, № 117 (1800), 26.06.2012.
- 101.** О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики: Конституционный закон Чеченской Республики от 31.10.2006 № 7-РКЗ (ред. от 20.05.2012) <http://base.consultant.ru>; дата обращения 01.08.2014.
- 102.** О Парламенте Чеченской Республики: Конституционный закон Чеченской Республики от 02.12.2008 № 2-РКЗ (ред. от 04.06.2013) // Вести Республики, № 246, 24.12.2008.
- 103.** О местном самоуправлении в Чеченской Республике: Закон Чеченской Республики от 24.05.2010 № 11-РЗ (ред. от 09.04.2012) // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 01.08.2014.
- 104.** О мировых судьях Чеченской Республики: Закон Чеченской Республики от 20.07.2012, № 20-РЗ (ред. от 03.06.2013) // Вести Республики, № 149 (1832), 09.08.2012.
- 105.** О Конституционном Суде Чеченской Республики: Конституционный Закон Чеченской Республики от 24.05.2006 № 2-РКЗ (ред. от 31.12.2010) // Вести Республики, № 43 (405), 30.05.2006.
- 106.** Конституция Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 10.05.1995 (ред. от 20.03.2014) // Ведомости ГС (Хасэ) - Парламента РА, № 16, март, 1995.
- 107.** О Главе Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 06.07.2007 № 102 (ред. от 27.12.2013) // Собрание законодательства Республики Адыгея, № 7, июль, 2007.
- 108.** О мировых судьях Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 27.10.2009 № 288 (ред. от 07.11.2013) // Собрание законодательства Республики Адыгея, № 10, октябрь, 2009.

- 109.** О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 № 11 (ред. от 04.04.2013) // Ведомости ГС - Хасэ Республики Адыгея, № 6, 22.05.1996.
- 110.** О Кабинете Министров Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 01.10.1996 № 24 (ред. от 26.11.2013) // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 01.08.2014.
- 111.** О Государственном Совете - Хасэ Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 10.07.2006 № 15 (ред. от 30.07.2014) // Собрание законодательства Республики Адыгея, № 7, июль, 2006.
- 112.** О местном самоуправлении: Закон Республики Адыгея от 31.03.2005 № 294 (ред. от 20.12.2013) // Собрание законодательства Республики Адыгея, № 3, март, 2005.
- 113.** Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 05.04.1994 (ред. от 29.06.2012) // Известия Калмыкии, № 60, 07.04.1994.
- 114.** О Главе Республики Калмыкии: Закон Калмыцкой ССР - Хальмг Тангч от 12.09.1991 № 238-IX (ред. от 11.07.2014) // Советская Калмыкия, № 11, 17.09.1991.
- 115.** О порядке назначения и деятельности мировых судей Республики Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 23.11.2011 № 314-IV-3 (ред. от 19.11.2012) // Хальмг унн, № 214, 24.11.2011.
- 116.** О Правительстве Республики Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 02.11.1998 № 1-II-3 (ред. от 11.07.2014) // Известия Калмыкии, № 237, 05.11.1998.
- 117.** О Народном Хурале (Парламенте) Республики Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 27.09.2001 № 133-II-3 (ред. от 20.09.2013) // Известия Калмыкии, № 216, 10.10.2001.
- 118.** О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 23.11.2011 № 308-IV-3 // Хальмг унн, № 214, 24.11.2011.

- 119.** Устав (Основной Закон) Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 12.10.94 № 6-кз (ред. от 01.11.2013) //Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1994, № 4, ст. 41.
- 120.** О Губернаторе Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 06.01.1999 № 2-кз (ред. от 01.11.2013) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1999, № 1 (55), ст. 700.
- 121.** О Правительстве Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 06.11.1997 № 32-кз (ред. от 24.07.2014): Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1997, № 11-12, ст. 503.
- 122.** О порядке назначения и деятельности мировых судей в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 10.11.2000 № 58-кз (ред. от 24.07.2014) // Ставропольская правда, № 251 (22258), 22.11.2000.
- 123.** Об Уставном суде Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 28 сентября 2007 г. № 43-кз // Ставропольская правда от 2 октября 2007 г. № 231(24243).
- 124.** Об отмене Закона Ставропольского края «Об Уставном суде Ставропольского края»: Закон Ставропольского края от 26.02.2008 № 4-кз // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 31.03.2008, № 9, ст. 7065.
- 125.** О местном самоуправлении в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 02.03.2005 № 12-кз (ред. от 11.02.2014)// Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 30.03.2005, № 6, ст. 4346.
- 126.** О системе органов государственной власти Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 31.07.1996 № 15-кз (ред. от 07.02.2014) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1996, № 8 (26), ст. 320.
- 127.** О Думе Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 14.08.2002 № 38-кз (ред. от 30.14.2014) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 2002, № 9, ст. 2027.

- 128.** Устав Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС (ред. от 25.07.2014) // Наше время, № 221-222, 19.10.2001.
- 129.** О выборах губернатора Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 22.06.2012 № 878-ЗС (ред. от 31.07.2014) // Наше время, № 340-343, 27.06.2012.
- 130.** О мировых судьях в Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 26.04.1999 № 31-ЗС (ред. от 14.11.2013) // Наше время, 06.05.1999, № 76.
- 131.** О Правительстве Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 01.08.2011 № 635-ЗС (ред. от 31.07.2014) // Наше время, № 287-294, 02.08.2011.
- 132.** О Законодательном Собрании Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 18.09.2002 № 270-ЗС (ред. от 03.07.2014) // Наше время, № 189-191, 27.09.2002.
- 133.** О местном самоуправлении в Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 28.12.2005 № 436-ЗС (ред. от 17.07.2014) // Наше время, №№ 340-343, 29.12.2005.
- 134.** Устав Краснодарского края: Закон Краснодарского края (ред. от 30.12.2013) // Кубанские новости, 10.11.1993.
- 135.** О мировых судьях Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 11.05.2000 № 265-КЗ (ред. от 02.10.2013) // Кубанские новости, № 111, 14.06.2000.
- 136.** О структуре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края - администрации Краснодарского края и системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 07.06.2001 № 365-КЗ (ред. от 28.05.2014) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края, № 24, июль, 2001.

- 137.** О Законодательном Собрании Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 28.06.1995 № 10-КЗ (ред. от 06.03.2014)// Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края, № 4, 1995.
- 138.** О местном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 07.06.2004 № 717-КЗ (ред. от 02.04.2013) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края, № 18 (1), 24.06.2004.
- 139.** Устав Астраханской области: Закон Астраханской области от 09.04.2007 № 21/2007-ОЗ (ред. от 03.06.2014) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области, N 18, 19.04.2007.
- 140.** О статусе Губернатора Астраханской области: Закон Астраханской области от 21.07.2003 № 31/2003-ОЗ (ред. от 04.09.2014) // Астраханские известия, № 31, 31.07.2003.
- 141.** О мировых судьях в Астраханской области: Закон Астраханской области от 09.09.2005 № 47/2005-ОЗ (ред. от 08.05.2014) // Астраханские известия, № 38, 22.09.2005.
- 142.** О Правительстве Астраханской области: Закон Астраханской области от 05.06.2009 № 42/2009-ОЗ (ред. от 08.05.2014) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области, № 25, 11.06.2009.
- 143.** О системе исполнительных органов государственной власти Астраханской области: Закон Астраханской области от 02.02.2005 № 2/2005-ОЗ (ред. от 24.04.2014) // Астраханские известия, № 5, 03.02.2005.
- 144.** Устав Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 24.02.2012 № 1-ОД (ред. от 09.04.2014) // Волгоградская правда, № 35, 29.02.2012.
- 145.** О выборах Губернатора Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 19.06.2012 № 62-ОД (ред. от 23.05.2014) // Волгоградская правда, № 112, 27.06.2012.
- 146.** О мировых судьях в Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 18.08.1999 № 297-ОД (ред. от 04.10.2013) // Волгоградская правда, № 159.

- 147.** О Правительстве Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 15.03.2012 № 21-ОД (ред. от 17.06.2014) // Волгоградская правда, № 45, 16.03.2012.
- 148.** О системе органов исполнительной власти Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 15.03.2012 № 22-ОД (ред. от 09.04.2014) // Волгоградская правда, № 45, 16.03.2012.
- 149.** Об органах местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований: Закон Волгоградской области от 31.03.2005 № 1038-ОД (ред. от 09.08.2007) // Волгоградская правда, № 58, 02.04.2005.
- 150.** Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя от 11 марта 2014г. // www.rada.crimea.ua, дата обращения 30.09.2014.
- 151.** Конституция Республики Крым: Закон Республики Крым от 11.04.2014. // <http://crimeaconstitution.ru/> дата обращения 30.09.2014.
- 152.** О Государственном Совете Республики Крым - Парламенте Республики Крым: Закон Республики Крым от 15.05.2014 № 2-ЗРК// интернет-портал «Российской Газеты» <http://www.rg.ru/printable/2014/06/11/krim-zakon2-reg-dok.html>, дата обращения 30.09.2014г.
- 153.** О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым: Закон Республики Крым от 15 мая 2014 г. № 3-ЗРК (ред. от 02.07.2014) // <http://www.rada.crimea.ua/textdoc/ru/6/act/3z.pdf>, дата обращения 30.09.2014.
- 154.** О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым: Закон Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК (ред. от 27.06.2014) // интернет-портал "Российской Газеты"// <http://www.rg.ru/2014/06/11/krim-zakon5-reg-dok.html>, дата обращения 30.09.2014.
- 155.** Об образовании Конституционной комиссии Республики Крым по подготовке проекта Конституции Республики Крым: Решение Президиума

Государственного Совета Республики Крым от 21.03.2014 № 1764-6/14//<http://base.consultant.ru>, дата обращения 30.09.2014.

156. О формировании Совета министров Республики Крым: Указ Главы Республики Крым от 17.06.2014 № 54-У//<http://base.consultant.ru/> дата обращения 30.06.2014.

157. Устав города Севастополя: Закон г. Севастополя от 14.04.2014 № 1-ЗС // <http://www.rg.ru/2014/05/06/sevastopol-zakon1-reg-dok.html>; дата обращения 01.07.2014.

158. О выборах депутатов Законодательного Собрания г. Севастополя: Закон г. Севастополя № 4-ЗС от 30.04.2014 // <http://sevastopol.gov.ru/4-3С-ot-30-apr-2014.html>; дата обращения 30.09.2014.

159. О Правительстве Севастополя: Закон города Севастополя от 30.04 2014 № 5-ЗС (в ред. 24.07.2014) // <http://sevastopol.gov.ru/5-3С-ot-30-apr-2014.html>; дата обращения 30.09.2014.

160. О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя: Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 6-ЗС // <http://sevastopol.gov.ru/6-3s-ot-30apr-2014.html>; дата обращения 30.09.2014.

161. Устав города Москвы: Закон города Москвы от 28.06.1995 (ред. от 02.07.2014) // Вестник Московской Думы, № 4, 1995.

162. О Правительстве Москвы: Закон г. Москвы от 20.12.2006 № 65 (ред. от 25.06.2014) // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 5, 24.01.2007.

163. Об организации местного самоуправления в городе Москве: Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 16.07.2014) // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 55, декабрь, 2002.

164. О мировых судьях в городе Москве: Закон города Москвы от 31.05.2000 № 15 (ред. от 07.05.2014) // Вестник Мэрии Москвы", № 15, июль, 2000.

165. Об Уставном суде города Москвы: Закон города Москвы от 13.02.2002 № 10 (ред. от 04.04.2012)// Вестник Мэрии Москвы, № 12, март, 2002.

- 166.** Устав Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 14.01.1998г. (ред. от 13.02.2014г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», № 2, 26.02.1998.
- 167.** О Губернаторе Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 08.02.2013 № 55-9 (ред. от 23.04.2014) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга", № 5, 18.02.2013.
- 168.** О порядке отзыва высшего должностного лица Санкт-Петербурга - Губернатора Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 04.12.2012 № 610-107// Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга", № 39, 17.12.2012.
- 169.** О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга - Губернатора Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 26.06.2012 № 341-60 (ред. от 26.05.2014) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга", № 23, 09.07.2012.
- 170.** О Правительстве Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 06.07.2009 № 335-66 (ред. от 19.02.2014) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, № 18, 20.07.2009.
- 171.** Об Уставном суде Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 05.06.2000 № 241-21 (ред. от 23.04.2014) // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга (Приложение к журналу "Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга), № 9, 28.06.2000.
- 172.** О мировых судьях Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 24.10.2000 № 552-64 (ред. от 26.03.2014) //Новое в законодательстве Санкт-Петербурга приложение к журналу "Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга", № 16, 30.10.2000.

Постановления и Определения Конституционного Суда РФ

- 173.** Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.09.1993 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений

Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 года и от 26 марта 1993 года» // Вестник Конституционного Суда РФ, 1994, № 6.

174. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 N 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1995.

175. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ, 22.01.1996, № 4, ст. 409.

176. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава Основного Закона Читинской области. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700;

177. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5877.

178. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3004.

179. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000г. № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации

Федерации. 2000, № 16. Ст. 1774.

180. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П; // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 01.08.2014.

181. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2002г. № 4-П по делу о проверке конституционности статьи 140 ГПК РСФСР // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 8. Ст. 894.

182. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru>; дата обращения 01.08.2014.

183. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // Собрание законодательства РФ, 22.04.2002, № 16, ст. 1601.

184. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2002 № 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», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 6, 2002.

185. 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 //Собрание законодательства РФ, 16.01.2006, № 3, ст. 336.

186. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8062.

187. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2014 № 6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // Собрание законодательства РФ, 31.03.2014, № 13, ст. 1527.

Диссертации и авторефераты диссертаций

188. Авдеенкова, М.П. Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Авдеенкова Мария Павловна- М., 2003. - 200с.

189. Агапов, А.С. Конституционно-правовая ответственность в федеративных отношениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Агапов Александр Сергеевич. – М., 2008. - 160с.

- 190.** Айдарова, И.В. Институт федерального вмешательства (Российский и зарубежный опыт правового регулирования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Айдарова Ирена Вячеславовна - М., 2002. - 197с.
- 191.** Акчурина, А.А. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акчурина Анна Владимировна. -М.,2008. – 194с.
- 192.** Александрова, Е.В. Конституционно-правовые основы изменения состава субъектов в федеративном государстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александрова Елена Валерьевна - М.,2011. – 189с.
- 193.** Алиева, З.А. Система органов государственной власти Республики Дагестан на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Алиева Зайнаб Ахмедовна - М., 1998.- 150с.
- 194.** Ашихмина, Я.Г. Прямые выборы глав субъектов РФ как электоральная модель российской политики: проблемы типологизации: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 /Ашихмина, Яна Геннадьевна. -М., 2008. – 177с.
- 195.** Бекбосынов, М.Б. Институт российского федерализма: дис. ... док. полит. наук: 23.00.02/ Бекбосынов Мэлс Боромбаевич. -М.,2012.- 354 с.
- 196.** Бекирова, Ф. С. Конституционно-правовой статус Карачаево-Черкесской Республики как государства в составе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бекирова Фатима Султановна. - Ростов-на-Дону, 2007. – 243 с.
- 197.** Бекмурзаев, И.Б. Проблемы развития и регулирования экономического сотрудничества Республики Дагестан с регионами приграничных зарубежных стран дис. ... канд.эконом.наук: 08.00.14/ Бекмурзаев Исламутдин Бекмурзаевич - М.,2002. - 148 с.
- 198.** Богомолов, Н.С. Конституционно-правовая ответственность государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Богомолов Никита Сергеевич- М.,2012. – 30 с.

- 199.** Бодров, А. В. Стратегии губернаторского корпуса в региональных избирательных кампаниях (на материале областей Поволжья): дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Бодров Анатолий Викторович – Саратов, 2007. - 159с.
- 200.** Бузуртанова, Ф.А. Правовые аспекты международных договоров субъектов Российской Федерации с иностранными государствами: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Бузуртанова Фатима Ахметовна-М., 2000.-180с.
- 201.** Быканова, А.Н. Конституционно-уставное регулирование организации исполнительной власти в Краснодарском крае как субъекте Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Быканова, Анна Николаевна - Ростов-на-Дону, 2006.-213 с.
- 202.** Волошенко, И. Л. Институт президента в Российской Федерации (Сравнительно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Волошенко Ирина Леонидовна - Томск, 1999.- 255 с.
- 203.** Волкова, Е.Г. Конституционно-правовое регулирование международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Волкова, Екатерина Геннадьевна-М., 2002.-151с.
- 204.** Гаркуша, П.И. Конституционно-правовой статус главы администрации (губернатора) края, области Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гаркуша Полина Игоревна. - Ростов-на-Дону, 2004.- 192 с.
- 205.** Гиматдинов, Р.Р. Сравнительное исследование зарубежного и российского опыта участия субъектов федераций в международных и внешнеэкономических: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Гиматдинов Радик Рустамович. -Казань, 2006.-160с.
- 207.** Гончаренко О. В. Трансформация института губернаторства в России в контексте современных процессов элитобразования : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Гончаренко Оксана Валерьевна- М., 2009.- 218 с.
- 208.** Гончаров, И.В. Конституционные основы федерального вмешательства при защите основных прав и свобод человека и гражданина в субъектах

Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Гончаров Игорь Владимирович - М., 2004.- 465 с.

209. Горохов, В.А. Факторы сохранения должностей главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: 2005-2009 гг.: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02/ Горохов Виталий Александрович- Санкт-Петербург., 2011.-243с.

210. Далгатов, И. Г. Республики Северного Кавказа в федеративном пространстве России: дис. ... док. географ. наук: 25.00.24 / Далгатов Ибрагимхалил Герадотович – Махачкала, 2004.-317с.

211. Даутова, А.Р. Национальная культура как фактор развития российского федерализма: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02/ Даутова Альбина Римовна - Уфа, 2011. – 166с.

212. Добрынина, Е. П. Политико-психологический анализ региональной власти: личность и роль губернатора: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02/ Добрынина Екатерина Павловна- М., 2012.- 26 с.

213. Дружинин, С. А. Территориально-политическое устройство РФ (1990 г. - настоящее время): структурно-функциональный анализ: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02/ Дружинин Сергей Александрович - Нижний Новгород, 2006.- 252 с.

214. Дубенков, Д. Ю. Особенности избирательной кампании по выборам главы субъекта Российской Федерации (На примере Красноярского края и Иркутской области): дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Дубенков Денис Юрьевич - Иркутск, 2004.- 173 с.

215. Духновская, З.А. Исполнительная власть в Российской Федерации и федеративных государствах Европы: конституционно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02 / Духновская Зося Анатольевна -М., 2012.- 195с.

216. Дьячковский, С.Н. Совершенствование исполнительной власти субъекта Российской Федерации в условиях трансформации политической

системы: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Дьячковский Семен Николаевич – Якутск, 2010.- 184с.

217. Едалов, Г.В. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02 / Едалов Георгий Владимирович- М.,2009.- 187с.

218. Ежов, Д. А. Президентство и парламентаризм в современной России: концепции и сценарии развития : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Ежов Дмитрий Александрович – М., 2004.- 144 с.

219. Знаменщиков, Р.В. Принципы федерализма в России и Германии: сравнительное конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Знаменщиков Роман Витальевич – Тюмень, 2003.- 230с.

220. Изингер, А.В. Конституционно-правовой статус городов федерального значения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Изингер Александр Викторович – Москва, 2008.-210 с.

221. Изотова, Л.М. Конституционно-правовые основы международных связей субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Изотова, Лена Михайловна - Уфа, 2003. – 202с.

222. Ионова, Е.В. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ионова Екатерина Васильевна- Новосибирск, 2007. -226 с.

223. Казаков, В.Г. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в условиях реформирования политико-административных отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Казаков, Валерий Григорьевич- М.,2004.-171 с.

224. Кайль, А.Н. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов власти: на примере края, области: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кайль, Александр Николаевич - Саратов,2004.- 224 с.

- 225.** Кильметова, Р.Р. Глава Республики Северная Осетия-Алания – высшее должностное лицо Республики: автореф. дисс. канд. юрид. наук:12.00.02/ Кильметова, Рената Рафиковна - Махачкала, 2011. - 193 с.
- 226.** Ким, Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02 / Ким, Юрий Владимирович-Барнаул, 2009.- 572с.
- 227.** Колосова, Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура : природа, особенности, структура : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Колосова Нина Михайловна –М., 2006.- 368 с.
- 228.** Колесник, А.А. Конституционно-правовое регулирование внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики; дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02 /Колесник Андрей Андреевич- Челябинск, 2006.-175с.
- 229.** Копаева, Е.В. Эволюция политических режимов в субъектах Российской Федерации дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Копаева, Екатерина Владимировна- М.,2013.- 234с.
- 230.** Лапин, К.А. Конституционно-правовой статус отраслевых органов исполнительной власти городов федерального значения: дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.02/Лапин, Константин Алексеевич – Москва,2011.- 235с.
- 231.** Леонова Т.Ю. Организационно-правовые основы деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 /Леонова, Тамара Юрьевна-Кемерово, 2008.- 252с.
- 232.** Лещева, Е.С. Принцип разделения властей в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Лещева Екатерина Сергеевна - М., 2009. - 241 с.
- 233.** Лихолетова, С.В. Федеративное устройство России: взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Лихолетова Светлана Вячеславовна-Челябинск, 2004. -26 с.

- 234.** Лобко, В.Н. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в городе федерального значения как социально-политическая проблематика: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Лобко, Виктор Николаевич – Санкт-Петербург, 2010.- 176с.
- 235.** Мазуров, В. Ю. Конституционно-правовой статус глав администраций субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мазуров Валентин Юрьевич - М., 2001г. 176 с.
- 236.** Макаренко, И.Л.Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02/
- 237.** Макаренко Ирина Леонидовна -М., 2010.-202с.
- 238.** Макосейчук, Т.М. Организация системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Макосейчук Иамара Михайловна -Челябинск, 2004.- 222 с.
- 239.** Мамаев, Р.Б. Конституционно-правовой статус Кабардино-Балкарской Республики как субъекта Российской Федерации (Федеральные стандарты и республиканское регулирование): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Мамаев Рустам Борисович- Ростов - на-Дону, 2004.- 191 с.
- 240.** Мандрыка Е.В. Реализация властей в России и в Украине (сравнительно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид.наук:12.00.02/ Мандрыка Елена Вадимовна – Санкт-Петербург, 2006. -230с.
- 241.** Маршалова, В.А. Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Маршалова Валерия Анатольевна -Казань ,2007.- 225 с.
- 242.** Матхеев, Л.А. Эволюция политических партий в регионах России в постсоветский период: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 /
- 243.** Матхеев Лазарь Алексеевич – Чита,2010.- 182с.
- 244.** Машьянов, Н.В. Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики: дис. ... канд.

юрид. наук: 12.00.02 / Машьянов Никита Владимирович-Челябинск, 2007.- 200 с.

245. Мещеряков, А.Н. [Институт президентства в республиках в составе Российской Федерации](#): дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02/ Мещеряков, Александр Николаевич – М., 2002.- 236 с.

246. Мешков, Ю.А. Конституционно-правовой статус Республики Крым: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мешков Юрий Александрович – Москва, 2000. – 218с.

247. Михайлова, М.Ю. Институт федерального вмешательства в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Михайлова Марина Юрьевна- М., 2005.- 211с.

248. Мочалов А.Н. Сравнительное конституционно-правовое исследование федеративных систем Российской Федерации и Австралийского Союза дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мочалов Артур Николаевич - Екатеринбург, 2009.- с.249

249. Муртазин М.Г. Влияние глобализации на роль и место субъектов федеративных государств в системе международных отношений: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Муртазин Марат Гильфанович – Казань, 2006. 186с.

250. Надирадзе, Н.А. Федеративное устройство государств: Международная правосубъектность субъектов: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Надирадзе Нодар Акакиевич -М., 2000. -176 с.

251. Насырова, Л.Ф. Особенности государственного устройства и правового статуса субъектов федерации в Бельгии: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Насырова Лилиана Феликсовна - М., 2005.- 207 с.

252. Орлова, Э.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Орлова Эвелина Александровна -М.,2006.- 212 с.

253. Опрятов, В. И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: на примере

областей Центрального федерального округа: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Опрятов Виталий Иванович - Воронеж, 2006. - 242 с.

254. Павлова, З. П. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации Восточно-Сибирского региона: политологический анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Павлова Зинаида Петровна – М., 2009. 187 с.

255. Пастухова, Н.Б. Суверенитет и федеративная организация Российского государства в условиях глобализации: конституционно-правовые аспекты: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02/ Пастухова, Надежда Борисовна – М., 2010. 418 с.

256. Першина, Е. А. Конституционно-правовые основы института губернаторства в России (на примере Южного федерального округа): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Першина Елена Анатольевна; - М., 2008. 199 с.

257. Пюрюна, Р.В. Легитимация региональной политической власти в национальных Республиках Российской Федерации: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Пюрюна Роксана Викторовна – М., 2010.- 183 с.

258. Сагань, О.С. Система органов государственной власти в городах федерального значения в Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Сагань, Оксана Сергеевна – Санкт-Петербург, 2005. - 215с.

259. Сахиева, Р.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица республики – субъекта Российской Федерации (на примере республики Татарстан): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Сахиева Раиса Абдулловна - Казань,2004.- 213с.

260. Сахле, М.А. Взаимоотношения Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Сахле Марина Алексеевна - М., 2008.-201 с.

261. Серов, С.В. Легитимация политической власти в условиях нового порядка избрания глав администраций субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. полит.: 23.00.02 / Серов Сергей Викторович- М., 2007.- 183 с.

- 262.** Силинов, П.М. Федерализм в зарубежных странах: конституционно-правовые и политические технологии: дисс. ... док. юрид. наук: 23.00.02/ Силинов Петр Михайлович – М., 2005. - 437 с.
- 263.** Соколова, Т. В. Феномен губернаторской власти в России: модели политического лидерства: модели политического лидерства: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02/ Соколова Тамара Владимировна - Пермь, 2006. - 167 с.
- 264.** Сосновский Д.В. Процессы формирования региональной идентичности в Крыму в контексте поляризации украинского общества (1991-2014): дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Сосновский Дмитрий Викторович – Москва, 2014. - 171 с.
- 265.** Старкова, М. А. Репрезентация глав российских регионов и факторы оценки их деятельности в условиях нового механизма наделения полномочиями: 2004-2008 гг.: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Старкова Марина Анатольевна - Пермь, 2009. - 262 с.
- 266.** Столяров, М.В. Развитие российского федерализма в сопоставлении с зарубежными федеративными моделями: Проблемы переходности: дисс. ... док. юрид. наук: 23.00.02/ Столяров, Михаил Венедиктович - М., 1999. - 500 с.
- 267.** Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02/ Суворов Владимир Николаевич - М., 2000. - 500 с.
- 268.** Сулейманов, А.Р. Современная Россия между федерализмом и унитаризмом: политологический анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Сулейманов Артур Рамилевич – Уфа, 2011. - 138 с.
- 269.** Сурков, Д. Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России (сравнительно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Сурков Дмитрий Леонидович – М., 1999 - 344 с.
- 270.** Тесленко, Д. Д. Президент Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы

взаимоотношений: проблемы взаимоотношений: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тесленко Дмитрий Дмитриевич- Казань, 2007.- 216 с.

271. Течиев, С. Р. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: на примере Республики Северная Осетия-Алания: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Течиев Сослан Русланович - Ростов-на-Дону, 2010.- 186 с.

272. Тишанин Д.Е. Конституционная ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тишанин Даниил Евгеньевич -Челябинск, 2012.- 26 с.

273. Тхабисимова, Л.А. Органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики: вопросы организации и деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук / Тхабисимова Людмила Аслановна- М., 2001.- 198 с.

274. Тхабисимова, Л.А. Региональная система организации институтов государственной власти в России: политико-правовой анализ: дисс. ... док. юрид. наук: 23.00.02 / Тхабисимова Людмила Аслановна – Ростов-на-Дону, 2007г.- 381с.

275. Хайрулаев, Х. Р. Республика Дагестан в системе федеративных отношений Российской Федерации: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Хайрулаев Хайрула Расулович – М., 2007.- 184 с.

276. Цареградская, Ю.К. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: политико-правовое содержание и пути оптимизации: дисс. ... канд. юрид. наук: 23.00.02/ Цареградская Юлия Константиновна - Орел, 2004.- 214с.

277. Черный, Т. А. Исполнительная власть области как субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Черный Тарас Алексеевич - Пенза, 2004.- 175 с.

278. Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02/ Чертков Александр Николаевич – Москва, 2012.- 499с.

279. Шувалов М.Н. Конституционно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Шувалов Михаил Николаевич –М.,2009.- 199с.

280. Юхнова В.А. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законодательном процессе(на примере Дальневосточного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/Юхнова Вера Александровна - Владивосток, 2011.- 248с.

Монографии, энциклопедические словари

281. Абдулатипов Р.Г. Россия на пороге XX века. Состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996.

282. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России: В 3 т. М., 1992-1993.

283. Абдулатипов Р.Г. Парадоксы суверенитета. М., 1995.

284. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Россия. В чем суть твоего бытия? Историко-философские размышления. М., 1994.

285. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997.

286. Авакьян С.А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения М., 1999.

287. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебн. пособие: в 2 т. /С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. Том 1. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2014. - 864 с.

288. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебн. пособие: в 2 т. /С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. Том 2. М.: НОРМА: ИНФРА-М. 2014. - 912 с.

289. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997.

290. Авакьян С.А. Федеральное Собрание парламент России. М.,1999.
291. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982.
292. Алексеев С.С. Философия права. М., 1999.
293. Андриасян А.А. Компетенция региональных органов исполнительной власти. Кемерово, 1995.
294. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2006.- 578 с.
295. Афанасьева, О.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Малько А.В. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. А.В. Малько. М., 2004.- 320 с.
296. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. НОРМА. 2005.-816 с.
297. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 5-е изд., изм. и доп. / М.В. Баглай.— М.: Норма, 2006 - 620 с.
298. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1999.-516 с.
299. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И.Н. Барциц. М.: Формула права, 2008. - 508 с.
300. Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М., 1999.
301. Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии /Пер. с англ.; под общ. ред. М.М. Сайфулина. М., 1986.
302. Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. М., 2004.
303. Болтенкова Л.Ф. Учение о федерализме и его реализация в развитии государства. Т. 2. М. 2006.
304. Борисенков А.А. Парадигма политической целостности как фактор развития политической теории // Власть. 2003. №11.
305. Броунли Я. Международное право: В 2 кн. Кн. I. М., Прогресс 1977. – 535 с.

- 306.** Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998.
- 307.** Валентей С.Д. Россия на пути от псевдофедерации к реальной федерации // Федерализм в России / под ред. Р. Хакимова. Казань, 2001.
- 308.** Витрук, Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 -2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: "Городец-издат", 2001. - 508 с.
- 309.** Виноградов В.А. Конституционная ответственность как вид юридической ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. Научное издание. М., 2001.
- 310.** Виноградов В.А. Конституционная ответственность как вид юридической ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. Научное издание. М., 2001.
- 311.** Гайдук В.В. Институт федерализма: вопросы теории. Монография. М., 2008.
- 312.** Гайдук В.В., Сулейманов А.Р. Путинская Россия: между федерализмом и унитаризмом. Уфа, 2011.
- 313.** Гончаров И.В. Федеральное вмешательство в дела субъектов Федерации как средство обеспечения конституционной безопасности России. М., 2003.
- 314.** Дзидзоев, Р.М. Конституционно-правовая ответственность. Учебник. Краснодар. 2011.- 96 с.
- 315.** Домрин А.Н. Конституционный механизм чрезвычайного положения: Правовое регулирование и практика применения в Великобритании и Индии. М., 1998.
- 316.** Домрин А.Н. Правовой институт федеральной интервенции (зарубежный опыт и Конституция России) // Пробелы в Российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998.
- 317.** Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: Учебное пособие. М., 1999

- 318.** Иванец, Г.И., Калинин, И.В., Червонюк, В.И. Конституционное право России. Энциклопедический словарь /Под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид. лит. 2002. 432 с.
- 319.** Информационно-аналитические материалы рабочей группы Президиума Госсовета по вопросу совершенствования взаимодействия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации. М., 2004.- 48 с.
- 320.** Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е издание, пересмотренное /Под ред. В.Д. Зорькина. НОРМА, «Инфра-М», 2011.
- 321.** Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид.лит., 2002. - 218 с.
- 322.** Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Кряжков. М.: ООО «Городец-издат», 2002. - 864 с.
- 323.** Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003.
- 324.** Конституционное право субъектов Российской Федерации / Под ред. В.А. Кряжкова. М., 2002.
- 325.** Кочев В.А. Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации. Учебное пособие для вузов. Пермь, 2005.
- 326.** Конституции зарубежных государств. Учебное пособие под ред. В.В. Маклакова. М.: Юристъ. 2006.- 860 с.
- 327.** Конституции государств Европы. В 3 т. /Под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.
- 328.** Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. М., 2003.
- 329.** Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В.Н. Дубровин. М., 2003.

- 330.** Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л.А. Окунькова, Б.С. Крылова и др. М., 1999.
- 331.** Конституции зарубежных государств: Американский континент: США, Канада, Мексика, Бразилия, Аргентина /отв. ред. А.В. Багдасарян. - Ереван, 1998.
- 332.** Конституционная экономика /под ред. Г.А.Гаджиева «Юстицинформ» М. 255с.
- 333.** Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. — М.: Юрид. лит. 2002. - 432 с.
- 334.** Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ. 2002. - 348 с.
- 335.** Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000
- 336.** [Лафитский](#), Л. И. Конституционный строй США – М.: Статут, год -2011. – 352с.
- 337.** Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. СПб., 2002.
- 338.** Лафитский В.И. США: Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М.: Известия: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации. 1993.- 161 с.
- 339.** Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Челябинск: Изд-во Моск. Ун-та. 2000- 271с.
- 340.** Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. М: Издательство БЕК, 2000. – 564 с.
- 341.** Мазуров В.Ю. - Конституционно-правовой статус глав администраций субъектов Российской Федерации. М-Юркомпани. 2010.- 156с.
- 342.** Михалева, Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (Сравнительное правовое исследование) / Н.А. Михалева. М.:

- Юркомпани, 2010. 366 с. (Серия: Актуальные юридические исследования)
- 343.** Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Рос. академия наук. Ин-т рус. языка им. В.В. Виноградова. М.: Азбуковник. - 1997. - 1992 с.
- 344.** Козлова, Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2009. 672 с.
- 345.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 1-2.
- 346.** Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 1999.
- 347.** Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации // Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. Нормативные акты / Отв. ред. М.А. Митюков. М., 1999.
- 348.** Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. - М.: Юристъ, 2002. - 348 с.
- 349.** Кутафин О.Е. Российская автономия. Монография. - М.: Изд-во «Проспект», 2006. - 768 с.
- 350.** Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств. М., 2006.// <http://base.consultant.ru>
- 351.** Международное право. Общая часть: учебник / Г.Я. Бакирова, П.Н. Бирюков, Р.М. Валеев и др.; отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. // <http://base.consultant.ru>;
- 352.** Мелкумов, А.А. Канадский федерализм: теория и практика. М.: Экономика.- 1998.- 314 с.;
- 353.** Мелкумов, А.А. Российская и Канадская модели федерации. Сравнительный анализ. М.: Логос.2010.-388с.;
- 354.** Мещеряков А.Н. Правовой статус главы субъекта России: единая федеральная модель. Челябинск: Челябинский юрид. институт МВД РФ 2006. 232 с.

- 355.** Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М.: «Арена», 1993.- 319 с.
- 356.** Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (теоретико-правовое исследование). Ростов н/Д, 2005.
- 357.** Овсепян, Ж.И., Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.) // серия: [Россия и власть](#), ИЦ МарТ, 2001. 672 с.
- 358.** Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран М.: Аспект Пресс. 2001.- 415 с.
- 359.** Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург: Изд-во Гуман. Ун-та. 1998 - 635 с.
- 360.** Сравнительное конституционное право: Уч. пособие / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Междунар. отношения, 2002. - 448 с.
- 361.** Страшун Б. А. и др. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. Тт. 3-4 М.: Норма, 2005. 895 с.
- 362.** Силинов П.М. Федерализм: Конституционно-правовое регулирование в зарубежных странах: (Сравнительное исследование). М.: Прометей 2002. -374 с.
- 363.** Столяров М.В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. М.:Изд-во РАГС. 2005. 320 с.
- 364.** Теория государства и права: Учебник для вузов / Отв. ред. В.Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: НОРМА, 2004. - 616 с.
- 365.** Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Юрид. лит. 2000. - 432 с
- 366.** Тимашева Т.Н. Канадская модель федерализма М.: БЕК. 2002. 249 с.
- 367.** Тхабисимова Л.А. Институционально-правовое измерение региональной законодательной власти: Монография. Ростов н/Д, 2006.

- 368.** Тхабисимова Л.А. Институционально-правовые формы организации российской региональной государственной власти: Монография. Ростов н/Д, 2007.
- 369.** Тхабисимова Л.А. Органы государственной власти Кабардино-Балкарии на современном этапе: Учебное пособие. Ростов н/Д, 2003.
- 370.** Тхабисимова Л.А. Сущность и правовая характеристика институтов исполнительной власти субъектов Федерации: Научное издание. Ростов н/Д, 2005.
- 371.** Умнова И.А. (Конюхова И.А.) Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб. практ. пособие. — 2-е изд., испр. и доп. М.: Дело, 2000.-304 с.
- 372.** Умнова, И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития / И.А. Умнова.- М.: Городец: Формула права, 2004.
- 373.** Федерализм: теория и история развития. Сравнительно-правовой анализ. Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Норма. 2001. 490 с.
- 374.** Федерализм в России и в мире // Под ред. Хакимова Р.С., Железнова Б.Л. Казань: Изд-во Казанского Гос. Ун-та. 2004. 168 с.
- 375.** Федерация в зарубежных странах// Отв. ред Ковачев Д.А. М.: Юрид. л-ра. 1993.- 109 с.
- 376.** Федерализм. Энциклопедический словарь / под ред. Д. Валентя и др. М., Инфра-М, 1997. - 488с.
- 377.** Федерализм: Энциклопедия / отв. ред. К. Гаджиев, В.И. Коваленко, Э.Г. Соловьев, Й. Траут. М.: Изд-во МГУ, 2000. - 640 с.
- 378.** Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М.: Юристъ. 1998.- 244 с.
- 379.** Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма. 2007.-319 с.
- 380.** Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития М.: Юристъ. 2004.- 554 с.

- 381.** Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. М.: Социально-политическая мысль.2007. 318 с.
- 382.** Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: ИНИОН. 1995. 71 с.
- 383.** Чиркин, В.Е. Современное государство / В.Е. Чиркин. М., 2001. -416с.
- 384.** Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В.Е. Чиркин. — 7-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. - 608 с.
- 385.** Чиркин В.Е. Конституционное право России. М.: Юрист. 2004. -463 с.
- 386.** Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: концепция и прогноз. Автореферат на соискание ученой степени доктора юрид. наук. М., 2012.
- 387.** Шахрай, С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма / С.М. Шахрай. СПб., 2001.
- 388.** Шахрай, С.М., Клишас, А.А., С.М. Конституционное право Российской Федерации 2-е изд., доп. /Шахрай С.М., Клишас А.А. -М.: ОЛМА Медиа Групп, 2010.- 660 с.
- 389.** Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: Монография. - М.: Юридическая литература, 2005. - 567 с.
- 390.** Энциклопедический словарь конституционного права» / Сост. А.А. Избранов. — Мн.: Изд. В.М. Суров, 2001.
- 391.** Экономика и право: словарь-справочник. — М.: Вуз и школа. Л. П. Кураков, В. Л. Кураков, А. Л. Кураков,2004 - ...С.
- 392.** Юридическая энциклопедия // Под ред. Б.Н.Топорнина М., Юрист. 2001- 1278 с.
- 393.** Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Топорнин Б.Н. М.: Юрист, 2001. 1272с.

Статьи в научных периодических изданиях

- 394.** Абдулатипов Р.Г. Местное самоуправление - это тоже власть, с которой должно считаться государство // Малые города. 1998. № 1.
- 395.** Авакьян С. А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. 1997. № 7.
- 396.** Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Аринин А.Н. Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона //Вестник МГУ. Серия 11, «Право». 2000. № 6.
- 397.** Автономов, А. Правовые аспекты региональной реформы В. Путина / А. Автономов // Казанский федералист. 2004. - № 4.
- 398.** Автономов, А. Принципы федерализма в России и США: сравнительный аспект / А. Автономов // Казанский федералист. 2002. - № 3.
- 399.** Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: сравнительный опыт. Часть первая. Актуальные проблемы федеративных отношений в России //Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2004. № 21 (241).
- 400.** Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Часть 1. //Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. -№18.
- 401.** Анненкова В.Г. Федеральное вмешательство как способ обеспечения территориального единства государства //Конституционное и муниципальное право. 2005. -№1.
- 402.** Ахмедов И.Д. Участие Президента Российской Федерации в избрании (наделении полномочиями) глав субъектов Российской Федерации и отрешении от должности // Государственная власть и местное самоуправление, 2013, № 2.
- 403.** Баскаев А. Антитеррорстическая вертикаль власти //Российская Федерация сегодня. 2004. № 23. С.34-35.
- 404.** Безруков А.В. Формирование органов государственной власти субъектов РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

- 405.** Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2006. № 2(55).
- 406.** Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Политические исследования. 2000. № 5. С. 110-120.
- 407.** Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2002. - №10.
- 408.** Вискулова В.В. Прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации 14 октября 2012 года: теория и практика //Юридический мир, 2012, № 10.
- 409.** Вискулова, В.В. Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика // Сравнительное конституционное обозрение – 2012.- № 6.- С.87-95.
- 410.** Джагарян, А.А., Джагарян, Н.В. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. // Сравнительное конституционное обозрение.- 2013.- № 2.- С.115-128.
- 411.** Дзидзоев, Р.М. Современные конституционные преобразования в России // Правовое пространство России: проблемы теории, истории, практики: материалы II Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции, г. Славянск-на-Кубани, 26-27 мая 2011 г. - Славянск-на-Кубани: ИЦ СГПИ, 2011. - С. 138-140.
- 412.** Дзидзоев Р.М. Современные проблемы государственного правления в России // Право и закон на современном этапе развития общества и государства. Материалы Межрегиональной научно-практической конференции. 17-18 октября 2008 г. - Сочи: РУДН, 2008. - С. 81-85.
- 413.** Дзидзоев Р.М. Проблемы формирования должности главы субъекта Российской Федерации // Сборник материалов III Международной научно-

практической конференции «Кавказ: история и современность», 2013. Том 1. С.342-346.

414. Добрынин Н.М. К вопросу о разграничении предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Государство и право. 2004. № 5.

415. Добрынин Н.М. Построение концептуальной модели нового российского федерализма и комплексный системный подход в оптимизации федеративных отношений // Государство и право. 2005. № 2.

416. Жданов А.Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегировании полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 35-44.

417. Гончаров И.В. Федеральное вмешательство как способ контроля Российской Федерации за деятельностью своих субъектов // Конституционное и муниципальное право. -2005. № 2.

418. Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2002. - № 10.

419. Витрук Н.В. Общие вопросы правовой ответственности. Конституционная ответственность // Государство и право. 2000. - № 3.

420. Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. -2001. -№ 5.

421. Барциц И.Н. Федеральное вмешательство: основание и механизмы // Правоведение. 2000. - № 2.

422. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Губернаторы в системе российской федеративной государственности: нормативно-доктринальные подходы Конституционного Суда Российской Федерации / Журнал конституционного правосудия, 2013, № 3.

423. Зарицкий А.В. Место и роль политического принуждения в современной теории правового государства // Государство и право. 2004. -№ 2.

- 424.** Зражевская Т.Д. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 3.
- 425.** Игнатов А.В. Федеральное вмешательство: понятие, принципы и система мер // Право и политика. -2005. № 5.
- 426.** Кильметова Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право, 2010, № 2.
- 427.** Колосова Н.М. Конституционная ответственность самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. -1997. № 2.
- 428.** Кондрашев А.А. Меры конституционно-правовой ответственности в современном конституционном праве: основания классификации и виды санкций // Конституционное и муниципальное право, 2010. № 7.
- 429.** Конкина И.И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблем и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С.20-24.
- 430.** Ливеровский А.А. Федеральное вмешательство // Журнал российского права. 2002. № 9.
- 431.** Ливеровский А.А., Ескина Л.Б., Авакьян С.А., Стовповая Н.В., Стовповой А.Г. Комментарии к одному из решений уставного суда. О проблеме правопреемства органов государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия, 2009. №№ 3, 4.
- 432.** Макарецев А.А. Новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: возврат к наделению полномочиями или дальнейшее развитие системы многостепенных выборов? // Государственная власть и местное самоуправление, 2013, № 6.
- 433.** Маршалова В.А. Практика наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по представлению главы государства (на примере республик - субъектов РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1.

- 434.** Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lex russica, 2013, № 7.
- 435.** Овсепян Ж.И. Конституционные суды в республиках в составе Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции (10-11 апреля 1996 г., г. Нальчик). Ростов н/Д, 1996.
- 436.** Овсепян Ж.И. Конституционные суды республик в составе РФ: Сравнительный анализ республиканского конституционного регулирования // Северо-Кавказский юридический вестник. 1997. № 1.
- 437.** Полатов З.Т. Новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8.
- 438.** Потапов Л.В. К вопросу о механизме взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Право и безопасность. 2005. № 3(16). С. 16-20.
- 439.** Примова Э.Н. Правовые основы субсидиарности во взаимоотношениях между федеральным центром и субъектами федерации // Власть. 2008. № 7. С.13-17.
- 440.** Пророк Т. Особенности австрийского федерализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С.38-42.
- 441.** Рыкин В.С. Австрийский федерализм. История и современность // Новая и новейшая история. 1999. № 3. С.56-71.
- 442.** Симагина О. Совершенствование организационной структуры исполнительной власти в регионе // Государственная служба. № 5. 2005. С. 31-41.
- 443.** Сахле М.А. Взаимоотношения Президента России с субъектами РФ в сфере формирования органов государственной власти субъектов Федерации // Государство и право, 2008. № 3. - С. 104-109.

- 444.** Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2006. № 10. С.3-17.
- 445.** Соловьева Е.А. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами как черта асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Современное право. 2006. № 7.
- 446.** Терещенко Л.К. Взаимоотношения Правительства с федеральными органами исполнительной власти. // Юридический мир. 2002. № 6. С.26-34.
- 447.** Трифонов Д.С. Понятие и основные элементы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Д.С. Трифонов // Право и управление XXI век. 2013. № 2(27). С. 103-109.
- 448.** Тхабисимова Л.А. Проблемы становления и развития федерализма на Северном Кавказе // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы научной конференции. М., 2000.
- 449.** Тхабисимова Л.А. Проблемы межнациональных отношений на Северном Кавказе и укрепления единства Российской Федерации // Юридическая наука: состояние и перспективы развития на Северном Кавказе: Материалы научно-практической конференции г. Кисловодск. Ростов н/Д, 2001.
- 450.** Тхабисимова Л.А. Современная система органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики: проблемы ее формирования // Северо-Кавказский юридический вестник. 2003. № 2.
- 451.** Тхабисимова Л.А. Конституционные основы российского федерализма // Государство, право и управление: Материалы 5-й Всероссийской научно-практической конференции. М., 2005. Вып. 1.

- 452.** Тхабисимова Л.А. Сущность и правовая характеристика институтов исполнительной власти субъектов Федерации: Научное издание. Ростов н/Д, 2005.
- 453.** Тхабисимова Л.А. Институционально-правовые особенности становления президентской власти субъекта Федерации (на примере Кабардино-Балкарии) // Юристъ-Правоведъ. 2006. № 2.
- 454.** Тхабисимова Л.А. Политико-правовые механизмы функционирования системы исполнительной власти в современной России // Философия права. 2006. № 3.
- 455.** Тхабисимова Л.А. Формирование институтов законодательной власти в субъектах Федерации постсоветской России: проблемы и перспективы // Юристъ-Правоведъ. 2007. № 2.
- 456.** Тхабисимова, Л.А. Президент КБР в системе государственной власти республики // [Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 3: Т. 1](#) М. Юрист, 2003. С. 552-558.
- 457.** Тхабисимова, Л.А. Функционирование институтов исполнительной власти субъектов федерации в условиях социально-политической и этнонациональной конфликтности // [Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 8 Т. 1](#) М. Юрист, 2008. С.984-991.
- 458.** Тхабисимова, Л.А. Государственно-правовые признаки Кабардино-Балкарской Республики в составе РФ // [Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 9 Т. 1](#) М. Юрист, 2009. С. 1255-1262.
- 459.** Тхабисимова, Л.А. Конституционно-правовые основы взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // [Научные труды РАЮН. Вып. 11. В 2 т. Т. 1](#) М. Юрист, 2011. С. 820-824.
- 460.** Умнова, И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности» // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45-55.

- 461.** Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 42-48.
- 462.** Хайретдинов Р.Д. О проблеме конституционности изменений в статусе высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 46-51.
- 463.** Черепанов В.А. Конституционный Суд Российской Федерации о реформе государственной власти в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 17-22.
- 464.** Черепанов В.А. Конституционный Суд РФ о реформе государственной власти в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 5.
- 465.** Черкасов К.В. Федеральные округа в механизме модернизации современного российского федерализма. // Журнал российского права. 2008. № 8. С.32-38.
- 466.** Чертков А.Н. Сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблемы конституционно-правового оформления // Государство и право. 2007. № 8.
- 467.** Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8-9.
- 468.** Чистяков О.И. Договор об образовании СССР и современность // Вестник Московского университета. Сер 11. Право. 1995. № 2.