Кочесоков Залим Львович. Конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Кабардино-Балкарской республики): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Кочесоков Залим Львович;[Место защиты: Московский гуманитарный университет].- Москва, 2014.- 167 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Соотношение общих принципов организации исполнительных органов государственной власти и конституционной модели в некоторых субъектах Российской Федерации 15**

1.1. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство об общих принципах организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации 15

1.2. Законодательство об организации государственной исполнительной власти в ряде субъектах Российской Федерации 33

1.3. Правовой статус высшего должностного лица субъектов Российской Федерации и порядок наделения их полномочиями 44

1.4. Правительство в субъектах Российской Федерации и его место в системе исполнительной власти 57

**Глава 2. Правовые проблемы эффективной организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации 99**

2.1. Пути оптимизации взаимодействия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Правительством и иными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации 99

2.2. Проблемы организации рациональной структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации 109

Заключение 141

Список источников и литературы

**Введение к работе**

Aктуальнocть тeмы диccepтaциoннoгo иccлeдoвaния. Российская Федерация переживает в современный период сложнейший процесс социально-политических и государственно-правовых преобразований, нацеленный на становление подлинно эффективного федеративного устройства. Это представляет собой весьма трудный многокомпонентный этап ее развития.

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (2000-2013 годов) определяются базовые принципы, без которых развитие Российского государства в новом веке немыслимо, а именно: стабильная Конституция, подлинный федерализм, эффективный государственный аппарат, укрепление самоуправленческих начал, свободные демократические выборы, прочная законность, действенная независимая судебная власть.

Исходя из этих фундаментальных ценностей, в настоящей работе речь идет о совершенствовании и дальнейшей институционализации важнейших устоев федерализма в рамках утверждения правовой государственности. Это может быть достигнуто путем эффективной реализации как общих, так и региональных принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сложность заключается в том, что реализуемые на федеральном уровне сдержки и противовесы посредством разделения властей по горизонтали, дополняются системой сдержек и противовесов властных полномочий по вертикали между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проблемы создания оптимального механизма функционирования отношений федерализма и эффективной разработки научной правовой теории и практической реализации общих принципов организации органов государственной исполнительной власти привлекали и привлекают пристальное внимание как отечественных, так и зарубежных ученых.

Весьма важное значение с этой точки зрения имеет необходимость осознания в российской государственно-правовой науке значения формирования такой федеративной системы, которая бы учитывала отечественные традиции и не копировала некритично зарубежные образцы конституционных федераций. Только федеративное устройство Российского государства позволит обеспечить реальное включение всех видов и уровней властеотношений в решение проблем, стоящих перед гражданским обществом. Данный тезис опирается на понимание федерализма через призму гармоничного взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти посредством четкого закрепления разделения властей на децентрализованной основе. Причем под самоуправлением здесь мы разумеем его политико-административное значение в качестве системы организации государственной власти, находящейся под рациональным контролем индивидов с развитым самосознанием. Закрепляемое Конституцией Российской Федерации разделение властей означает свободное волеизъявление граждан как главного субъекта трехуровневых и одновременно трехсторонних отношений в Российской Федерации, выражаемых триадой: гражданин – субъект Федерации – Федерация (в целом).

Новые возможности гармонизации федеративных отношений и согласования механизмов административного управления как на общегосударственном уровне, так и в субъектах Федерации были созданы принятым в 1999 г. Федеральным законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также последующими существенными дополнениями и изменениями, внесенными в указанный закон.

Как справедливо отмечает Ж.И. Овсепян, в названном Федеральном законе «нуждается в совершенствовании регулирование организации исполнительной власти» на уровне субъектов Российской Федерации.

Крайне важно правильно определить место и роль руководителя высшего органа исполнительной власти республики как субъекта Федерации в общем механизме государственного управления.

В последнее время также весьма актуальным является обсуждение проблем Северо-Кавказского федерального округа: достаточно высокий уровень безработицы и криминализированности, обвинения в «дотационности». Именно поэтому в диссертационном исследовании большое внимание уделено республикам Северо-Кавказского федерального округа, и, в особенности, Кабардино- Балкарской республике.

В Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года было сказано, что необходимо «…создать стимулы для тех регионов, которые развивают свою экономическую базу, для тех, кто сделал смыслом своей работы поддержку деловой инициативы и создание новых производств и рабочих мест. Это означает «… что если регион вкладывает свои средства в создание индустриальных и технопарков, бизнес-инкубаторов, то дополнительные федеральные налоги, которые в течение трех лет поступят от размещенных там предприятий, должны возвращаться в субъект Федерации в форме межбюджетных трансфертов.» Таким образом, взаимоотношения между Федеральной властью и властью в субъектах переходят на качественно новый уровень.

Принимая во внимание вышеизложенное, в настоящей диссертации автор предпринял попытку комплексно рассмотреть теоретические и практические аспекты конституционно-правового статуса органов исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации.

Состояние научной разработанности исследуемой темы. Сложный системообразующий характер темы диссертации обусловил обращение к широкому спектру отраслей юридических знаний, а также к научным трудам в области политики, социологии, истории etc.

Сформулированные в диссертации проблемы не могли быть разрешены без изучения и обобщения наиболее весомых достижений научной мысли, теоретических, мeтoдoлoгичecкиx и прикладных источников государствоведения, теории и истории права и государства, конституционного права, административного права, государственного управления, финансового и информационного права в трудах таких российских ученых, как Р.Г. Абдулатипов, C.А. Авакьян, А.С. Автономов, Л.В. Акопов, А.П. Алехин, Э.Б. Алаев, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, Ю.Г. Барсегов, 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, 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, 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, В.М. Лебедев, И.Д. Левин, А.И. Лепешкин, В.О. Лучин, Ш.Б. Магомедов, Г.В. Мальцев, М.В. Мархгейм, М.А. Митюков, Н.А. Михалева, А.А. Мишин, А.А. Мелкумов,
Ф.Х. Мухаметшин, И.В. Мухачев, Г.И. Никеров, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окуньков, A.M. 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, Г.Т. Тавадов, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Р.А. Тузмухамедов, В.А. Туманов, И.А. Умнова, Н.А. Ушаков, Т.М. Фадеева, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманева,
Г.М. Хачатрян, 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. Ященко и другие.

Следует отметить особо труды, посвященные концептуальным вопросам организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Это, в частности, работы Р.Г. Абдулатипова, А.Б. Агапова, С.А. Авакьяна, З.В. Баликоева ,К.С. Бельского, А.Р. Борадзова, В.И. Васильева, В.В. Гошуляка, М.С. Джунусова, Н.А. Игнатюка, З.М. Казачковой, В.В. Иванова, Л.М. Карапетяна, Р.Р. Кильметовой,Ю.М. Козлова, Д.А. Ковачева, В.А. Кряжкова, В.А. Лебедева, В.Н. Лысенко, В.Н. Медведева, Г.Х. Нуриева, А.В. Павлушкина, А.Х. Пихова, А.Е. Постникова, Ю.А. Старилова, Л.А. Тхабисимовой, И.А. Умновой, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина, Д.Ю. Шапсугова, З.Л. Шхагапсоева, Э.С. Юсупова и других.

Для полноты научного анализа теоретических аспектов исследуемой проблемы привлекались к рассмотрению труды выдающихся российских
и зарубежных ученых (юристов, историков, социологов, философов
и других), творивших в прошлые эпохи. Из числа современных иностранных авторов изучались работы таких мыслителей, как: Елазар Д., Лейпхарт А.Р., Остром Винсент, Солник Стивен, Сьюзен П., Уокер Э., Фридрих С., Хайек Ф. и других.

Несмотря на некоторую активизацию диссертационных исследований вопросов федеративного устройства России и организации государственной исполнительной власти в субъектах Федерации, осуществленных юристами в последние годы, все еще сохраняются существенные пробелы и коллизии в понимании, постулировании и доказывании доктринальных гипотез и тезисов правового института организации государственной власти республик как субъектов Российской Федерации.

Имеет место серьезный дефицит научных работ об организации системы государственной власти в субъектах Северо-Кавказского федерального округа и в особенности, исполнительной ее ветви.

Отмеченные выше факторы в решающей мере обусловили объект, предмет, основную цель и задачи диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации

Исходя из поставленной цели, ставились следующие конкретные задачи:

- сравнить Конституцию Российской Федерации и федеральное законодательство об общих принципах организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации;

- изучить законодательство об организации государственной исполнительной власти в ряде субъектах Российской Федерации;

- исследовать правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и порядок наделения их полномочиями;

- проанализировать функции и полномочия правительства в субъектах Российской Федерации и его место в системе исполнительной власти;

- изучить пути оптимизации взаимодействия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с правительством и иными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- проанализировать проблемы организации рациональной структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Нормативную основу исследования составили международно-правовые акты о правах человека, Конституция Российской Федерации, действующее законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конституции и иные нормативно-правовые акты некоторых зарубежных государств, нормативные правовые акты Российской Федерации, относящиеся к теме исследования, но в настоящее время утратившие юридическую силу, различные справочные материалы.

Методологическую основу диссертационной работы представляют испытанные методы научного познания как обобщающего (всеобщего) характера (историко-логический, системно-аналитический, диалектический, социально-психологический, политико-правовой), так и специальные (компаративно-правовой, функциональный, нормативный, формально-логический, структурологический, дедуктивный и другие). Применение указанных универсальных и частных методов позволило реализовать в процессе достижения вышеупомянутых целей вполне определенную консолидацию разнообразных аспектов многозначных и противоречивых проявлений федеративных правоотношений под углом зрения их гармонизации и становления действенной стройной «архитектоники» организации государственной исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики на принципах российского федерализма.

Эмпирическую основу диссертации составляют аналитические материалы органов государственной власти субъектов Российской Федерации о конституционно-правовом статусе органов исполнительной власти, преимущественно в Кабардино-Балкарской республике.

Научная новизна диссертационного исследования заключаются: в оригинальной концепции системного представления и обоснования правовых принципов организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации в условиях их целостности и относительной самостоятельности как государств-субъектов Российской Федерации, внутренне (диалектически) противоречивого баланса центростремительных и центробежных, сил, а также в предложенных автором рекомендациях (моделях) решения ряда острых проблем осуществления исполнительной власти. Дан анализ влияния положений федеральной и республиканской конституций и принятых в их развитие новелл федеральных и региональных законов, направленных на обеспечение устойчивой, стабильной и эффективной деятельности ветвей государственной власти субъектов. Впервые в юридической литературе предпринята попытка предложить модель оптимизации принципов правового регулирования организации государственной исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации на базе совершенствования конституционного законодательства ряда субъектов Российской Федерации.

В диссертации предложена авторская трактовка правовых принципов организации государственной исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. На основе разработанных отечественными и зарубежными учеными концепций организации государственной власти членов Федерации дано более четкое разграничение понятий предметов ведения федеративного государства, предметов совместного ведения и собственной компетенции субъектов Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, являющиеся новыми для российской конституционно-правовой науки:

1. Сформулированы понятия и дана классификация как общефедеральных, так и региональных правовых принципов организации исполнительной государственной власти в субъектах Российской Федерации, показано значение этих дефиниций посредством многоуровневого механизма их воплощения в указанной сфере правоотношений.

2. Определены общие принципы организации государственной исполнительной власти субъектов Федерации, охватывающие как суверенные права Российской Федерации, так и относительную самостоятельность (собственную компетенцию) ряда субъектов федерации, в частности, республик.

Одними из ключевых конституционных принципов организации государственной исполнительной власти в Кабардино-Балкарии являются следующие:

- органам исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики по соглашению с федеральными органами исполнительной власти может быть передано осуществление части полномочий федеральных органов исполнительной власти, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 74 Конституции Кабардино-Балкарской Республики);

- в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Кабардино-Балкарии образуют единую систему исполнительной власти (статья 75 Конституции Кабардино-Балкарской Республики).

3.. Предложены изменения в законодательные акты высшей юридической силы субъектов Российской Федерации для соответствия регионального законодательства федеральному, в вопросах включения высших должностных лиц в систему органов исполнительной власти, установив единую нормативно-правовую модель организации государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующую общероссийской модели, основанную на государственной самостоятельности главы субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ

4. Федеральный закон № 40- ФЗ от 02.05.2012 «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», в соответствии с которыми высшее должностное лицо субъекта отныне не назначается Президентом Российской Федерации, а избирается представительным (законодательным) органом субъекта, могут негативно отразиться в Северо-Кавказском федеральном округе, так как препятствуют борьбе с клановостью.

5. В законодательстве ряда субъектов предусмотрено, что правительство возглавляется высшим должностным лицом субъекта РФ. Однако, в этом качестве правительство субъекта Российской Федерации теряет свою самостоятельность. Необходимо внести изменение в законодательство ряда субъектов и исключить высших должностных лиц субъектов Российской Федерации из числа лиц, возглавляющих правительство субъектов. Это придало бы правительству субъектов большую самостоятельность.

6. Анализируя основные пути оптимизации взаимодействия высших должностных лиц субъектов РФ с правительством субъектов РФ, необходимо выделить в качестве главных следующие:

- осуществление координации и обеспечения взаимодействия республиканских органов исполнительной власти с федеральной исполнительной властью;

- должна быть активизирована и улучшена практика деятельности координационных и консультативно-совещательных органов при Главах субъектов, особенно республик;

- четкая постановка задач в ежегодных посланиях Главы исполнительной власти Парламенту субъектов РФ и их эффективная реализация правительством субъектов.

7. С целью оптимизации структуры органов исполнительной власти ряда субъектов РФ необходимо в рамках административной реформы упорядочить публичные функции республиканских органов исполнительной власти и четко закрепить их в соответствующих статутных актах (положениях). Следует также определить характер и перечень публичных услуг, оказываемых исполнительными органами государственной власти гражданам и юридическим лицам, принять административные регламенты оказания соответствующих государственных услуг.

Научно-теоретическое и практическое значение диссертационной работы определяется ее нацеленностью на решение актуальных проблем осуществления на практике правовых принципов организации государственной исполнительной власти, повышение ее эффективности при непременном обеспечении всей полноты общепризнанных прав и свобод человека и гражданина на всем пространстве Российской Федерации. Исходя из этого, ряд положений, концептуальных выводов и тезисов, а также рекомендаций и предложений автора диссертации вполне могут быть использованы в законотворчестве, представительной и исполнительной деятельности органов государственной власти, как федерального масштаба, так и на уровне государственных органов власти ряда субъектов Российской Федерации.

Полученные в диссертации результаты имеют важное значение и для повышения эффективности организационно-правовых форм деятельности государственной исполнительной власти, равно как и обеспечения действенного контроля реализации правовых принципов организации исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации.

Материалы диссертации могут быть применены в учебном процессе, а также использованы в программах подготовки, переподготовки и повышения квалификации депутатов, государственных и муниципальных служащих. Они представляют интерес и для развития исследований в сфере конституционного и административного права, федерализма, государствоведения, а также для оптимизации федерального и республиканского законодательства об органах государственной исполнительной власти.

Апробация результатов исследования. Основополагающие теоретические наработки и предложения, имеющиеся в диссертационной работе, 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».

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 восьми публикациях общим объемом 10,95 п.л., в том числе монографии, семи научных публикациях, три из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Структура и объём диссертации. Структура работы предопределена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, списка источников и литературы.

## Законодательство об организации государственной исполнительной власти в ряде субъектах Российской Федерации

По мнению О.Е. Кутафина одним из элементов системы отрасли конституционного права является совокупность конституционно-правовых норм, определяющих систему органов государственной власти, принципы их организации, основы их взаимоотношений и компетенции1 «В системе Конституции Российской Федерации, - как отмечает далее О.Е. Кутафин, -такой элемент представлен значительно беднее, поскольку эти нормы рассредоточены по конституциям, как Российской Федерации, так и республик в ее составе, по уставам субъектов Федерации, а также по другим правовым актам»2.

В основном разделяя эту позицию, в то же время не вполне согласен с мнением уважаемого государствоведа в части отрицания им необходимости развития регионального права, а также конституционного (государственного) права республик (государств) как субъектов Российской Федерации3. Более обоснованной, по моему мнению, выглядит точка зрения В.Е. Чиркина, когда он пишет: «В отличие от других субъектов Федерации республика имеет свою конституцию и свою конституционно-правовую систему»4. Он же отмечал, например, что в Кабардино-Балкарии конституция изменяется 2/3 голосов в каждой палате двухпалатного парламента в отличие от Ингушетии и Калмыкии, где для прекращения действующей и принятия новой конституции необходим референдум1.

Как справедливо замечает Л.М. Карапетян, объем компетенции, законодательных прав, а также порядок организации и система функционирования органов власти, которые предполагает региональная автономия, в условиях федерализма действуют в пределах конституционно закрепленных за субъектами Федерации полномочий независимо и самостоятельно2.

В Конституции Российской Федерации указаны основы для построения и регулирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации основным принципом федеративного устройства Российской Федерации является единство системы государственной власти в Российской Федерации. Это означает, что система государственной власти в субъекте РФ должна устанавливаться в субъекте самостоятельно, с учетом тех же принципов, что и организация власти на федеральном уровне.3 Это принципы подчиненности единым требованиям Конституции РФ и федеральных законам, неделимость суверенитета, разделение властей, а также соблюдение демократических начал при формировании органов власти.

Без малого восемь десятилетий тому назад выдающийся русский правовед и философ Н.Н. Алексеев писал: «Любая государственная власть, стремящаяся придать своим волеизлияниям истинно нормативную силу, не может не поступать в предположении того, что общественный союз, ею управляемый, есть органическое целое. Только в этом предположении ее предписания будут истинными нормами, связывающими всех и каждого, устанавливающими всеобщие права и обязанности, обладающими ненарушимой силой»1

Ценность федерализма по меткому замечанию Н.Ю. Козловой как раз и состоит в том, что он позволяет достаточно эффективно использовать правовые средства сохранения государственного единства в сложных (полисоставных) государствах2.

Вместе с тем Н.Ю. Козлова подчеркивает: «Ценность федерализма ... нужно искать в механизме организации функционирования государственной власти, взаимодействии федерального центра и субъектов Федерации»3.

Для обеспечения действенного единства государственной власти в Российской Федерации необходимо поддержание тесной связи и взаимодействия между федеральными государственными органами и органами власти субъектов Федерации.

Конкретным проявлением государственно-властных полномочий и одним из главных элементов общего механизма разделения властей выступает исполнительная власть.

Прежде чем перейти к конкретному раскрытию содержания общефедеральных принципов организации органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации следует уделить определенное внимание категориальному анализу. Здесь уместно подчеркнуть, что вслед за Н.А. Богдановой мы также считаем, что в правовой науке принципы могут рассматриваться в качестве сущностных категорий4. При этом отдаем себе отчет в том, что Н.А. Богданова вкладывает более широкий смысл в понятие принципов в науке конституционного права. Однако, последующая логика рассуждений напрямую выводит ее на сложную связь, существующую между статусами, с одной стороны, и принципами - с другой, когда фиксация и толкование правового положения субъекта конституционно-правовых отношений в рамках конструкции доктринального статуса дают материал для обобщения и структурирования в качестве принципа1.

В последующем будем опираться на «бинарное» понимание принципов, а именно: во-первых, в качестве «правовых установлений (норм), закрепленных в нормах конституционного права»2, во-вторых, как правовых идей (начал), воплощенных в теории и опосредованно определяющих направление и суть конституционно-правового регулирования.

Замечу также, что вполне согласен с мнением Н.А. Богдановой о частом совпадении принципов-норм и принципов-идей по их внешней форме3. Нельзя не упомянуть и интересного вывода Н.А. Богдановой, который заслуживает аутентичного воспроизведения в контексте предпринятого нами исследования, а именно:

## Правовой статус высшего должностного лица субъектов Российской Федерации и порядок наделения их полномочиями

Однако, несмотря на имеющиеся резко критические оценки нового порядка легитимации института главы субъекта Федерации3, он узаконен как дэ-юре, так и дэ-факто.

В целом высшие должностные лица субъектов РФ обладают стандартным набором полномочий. Так, в Конституции Карачаево-Черкесской республики , в соответствии со ст. 68 указано, что Глава Карачаево-Черкесской Республики: а) обеспечивает права и свободы человека и гражданина на территории Карачаево-Черкесской Республики, безопасность и территориальную целостность Карачаево-Черкесской Республики; б) обеспечивает соблюдение Конституции и законов Российской Федерации, их прямое действие и непосредственное применение на территории Карачаево-Черкесской Республики, а также в пределах своих полномочий, точное и неукоснительное соблюдение Конституции и законов Карачаево-Черкесской Республики; в) представляет Карачаево-Черкесскую Республику в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей; г) подписывает договоры и соглашения от имени Карачаево Черкесской Республики; д) назначает с согласия Народного Собрания (Парламента) Карачаево Черкесской Республики Постоянного представителя Карачаево-Черкесской

Республики; е) согласовывает с федеральными органами государственной власти назначение и освобождение должностных лиц федеральных органов на территории Карачаево-Черкесской Республики совместно с Народным 3 См., например: Пихов, А.Х. Конституционное развитие Кабардино-Балкарской Республики /Под ред. В.Т. Кабышева. -М.: Формула права.- 2006. -С. 126-132. Собранием (Парламентом) Карачаево-Черкесской Республики в соответствии с федеральным законодательством; ж) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Карачаево-Черкесской Республики с иными органами государственной власти республики и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Карачаево-Черкесской Республики с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями. з) назначает постоянных представителей Главы Карачаево-Черкесской Республики;

и) представляет Президенту Российской Федерации доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти Карачаево-Черкесской Республики1.

В соответствии со ст. 63 Конституции Чеченской республики -высшим должностным лицом Чеченской Республики является Глава Чеченской Республики, который возглавляет исполнительную власть Чеченской Республики и вправе возглавить высший исполнительный орган государственной власти Чеченской Республики - Правительство Чеченской Республики.

Глава Чеченской Республики, являясь главой исполнительной власти, входящей в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, определяет структуру исполнительных органов государственной власти Чеченской Республики.

Глава Чеченской Республики формирует Правительство Чеченской Республики, которое в своей деятельности ему подотчетно. Структура,

В соответствии со ст. 68 Конституции Чеченской республики -Глава Чеченской Республики непосредственно или через органы исполнительной власти Чеченской Республики обеспечивает проведение единой политики в сфере социально-экономического развития Чеченской Республики.

Глава Чеченской Республики: 1) представляет Чеченскую Республику в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, при осуществлении внешнеэкономических связей и вправе при этом подписывать договоры и соглашения от имени Чеченской Республики; 2) подписывает и обнародует законы Чеченской Республики либо отклоняет законы, принятые Парламентом Чеченской Республики; 3) вносит на рассмотрение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных органов государственной власти Российской Федерации, а также Парламента Чеченской Республики проекты актов, принятие которых находится в их компетенции; 4) формирует Правительство Чеченской Республики и принимает решение о его отставке; 5) формирует Совет экономической и общественной безопасности Чеченской Республики; 6) представляет Парламенту Чеченской Республики кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Чеченской Республики, мировых судей; 7) не реже одного раза в год представляет послание Парламенту Чеченской Республики и народу Чеченской Республики о социально-экономическом развитии Чеченской Республики и задачах органов государственной власти Чеченской Республики на очередной год;

## Пути оптимизации взаимодействия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Правительством и иными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

В соответствии со ст. 84 Конституции Республики Дагестан Правительство Республики Дагестан является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан формируется Главой Республики Дагестан в составе Председателя Правительства Республики Дагестан, заместителей Председателя Правительства Республики Дагестан и министров Республики Дагестан. Глава Республики Дагестан вправе ввести в состав Правительства Республики Дагестан, в том числе по предложению Председателя Правительства Республики Дагестан, руководителей других органов исполнительной власти Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан слагает свои полномочия перед вновь наделенным полномочиями Главой Республики Дагестан и по его поручению продолжает выполнять свои функции до сформирования нового Правительства Республики Дагестан. В соответствии с Законом Республики Дагестан от 7 июня 2006 г. № 33 «О Правительстве Республики Дагестан»1 Правительство Республики Дагестан самостоятельно решает вопросы государственного управления, отнесенные к его ведению федеральным законодательством, Конституцией Республики Дагестан, законами Республики Дагестан, указами и распоряжениями Главы Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан является коллегиальным органом, обеспечивающим согласованную деятельность органов исполнительной власти Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать со своим наименованием. Правительство Республики Дагестан осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента

Правительстве Республики Дагестан : Закон Республики Дагестан от 07.06.2006 N 33//Собрание законодательства Республики Дагестан-30.06.2006.- № 6, ст. 339. Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, Конституции Республики Дагестан, законов Республики Дагестан, указов и распоряжений Главы Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Конституции Республики Дагестан и законов Республики Дагестан, принципами народовластия, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Правительство Республики Дагестан в пределах своих полномочий обеспечивает исполнение на территории Республики Дагестан Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Конституции Республики Дагестан, законов Республики Дагестан, указов и распоряжений Главы Республики Дагестан, а также договоров и соглашений, заключенных от имени Республики Дагестан, осуществляет систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти Республики Дагестан, принимает меры по устранению нарушений законодательства. Правительство Республики Дагестан: 1. Разрабатывает и представляет Главе Республики Дагестан для внесения в Народное Собрание Республики Дагестан проекты республиканского бюджета Республики Дагестан, программ социально-экономического развития Республики Дагестан; 2. Обеспечивает исполнение республиканского бюджета Республики Дагестан и готовит отчет о его исполнении и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Республики Дагестан для представления их Главой Республики Дагестан в Народное Собрание Республики Дагестан; 3. Обеспечивает проведение государственной политики по экономическому и социально-культурному развитию Республики Дагестан; осуществляет меры по развитию науки, образования, культуры, рациональному использованию и охране природных ресурсов; 4. Осуществляет в соответствии с законом управление и распоряжение республиканской собственностью, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Республики Дагестан в соответствии с федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; 5. Осуществляет меры по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, а также по обеспечению защиты прав и свобод граждан; 6. Осуществляет в установленном порядке внешнеэкономические связи; 7. Формирует иные органы исполнительной власти Республики Дагестан; 8. Осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами и законами Республики Дагестан, а также договорами и соглашениями, заключенными от имени Республики Дагестан. Общие вопросы руководства министерствами и иными органами исполнительной власти Республики Дагестан Правительство Республики Дагестан руководит работой министерств и иных органов исполнительной власти Республики Дагестан, координирует и контролирует их деятельность. Министерства и иные органы исполнительной власти Республики Дагестан подчиняются Правительству Республики Дагестан и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство Республики Дагестан распределяет функции между органами исполнительной власти Республики Дагестан, утверждает положения о министерствах и об иных органах исполнительной власти Республики Дагестан, структуру их аппаратов, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в республиканском бюджете Республики Дагестан. Положения об органах исполнительной власти Республики Дагестан, руководство деятельностью которых осуществляет Глава Республики Дагестан, а также структура и предельная численность работников их аппаратов утверждаются Главой Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов органов исполнительной власти Республики Дагестан, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в республиканском бюджете Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров, заместителей руководителей иных органов исполнительной власти Республики Дагестан, находящихся в ведении

## Проблемы организации рациональной структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Рассматривая конкретный состав Правительства Кабардино-Балкарской Республики (стоящего на верхней ступени структуры республиканских органов исполнительной власти), утвержденный Указом Президента Кабардино-Балкарии от 29 июня 2006 г. № 78-УП (в ред. Указа от 04.08.2006 г. № 101-УП), обратим внимание на то, что персонально в него входят наряду с Председателем Правительства КБР три его заместителя (включая одного первого заместителя), 14 республиканских министров (в том числе по согласованию с МВД Российской Федерации в состав Правительства Кабардино-Балкарской Республики включен и министр внутренних дел Кабардино-Балкарской Республики), а также заместитель Руководителя Администрации Главы Кабардино-Балкарской Республики - руководитель Аппарата Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Следует обратить внимание на то, что отдельным Указом Президента Кабардино-Балкарской Республики от 6 октября 2005 г. № 79-УП был утвержден Порядок назначения на должность министра финансов КБР, в соответствии с которым при назначении министра финансов Республики Президент Кабардино-Балкарии (ныне Глава) представляет кандидатуру на замещение указанной должности в Министерство финансов Российской Федерации для проверки соответствия данной кандидатуры квалификационным требованиям, предъявляемым к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации». Само назначение на должность министра финансов Кабардино-Балкарской Республики производится Главой Кабардино-Балкарской Республики после получения подтверждения Министерства финансов Российской Федерации о его соответствии квалификационным требованиям.

Следует принять во внимание и то, что Законом Кабардино-Балкарской Республики от 15 июля 2006 г. № 53-РЗ в Закон Кабардино-Балкарии от 20 февраля 1999 г. № 5-РЗ «О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики»1 были внесены изменения и дополнения, согласно которым положения о министерствах и иных республиканских органах исполнительной власти, а также предельная численность работников их аппаратов и размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в республиканском бюджете Кабардино-Балкарской Республики, утверждаются постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики. По представлениям соответствующих министров и руководителей иных республиканских органов исполнительной власти и по согласованию с Главой Кабардино-Балкарской Республики Председатель Правительства Кабардино-Балкарской Республики назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров, заместителей руководителей иных республиканских органов исполнительной власти.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики также утверждает членов коллегий министерств и иных республиканских органов исполнительной власти.

Сам же порядок согласования с Главой Кабардино-Балкарии кандидатур для назначения на должности заместителей руководителей исполнительных органов государственной власти Республики утвержден

В соответствии с этим Порядком кандидатуры на должности заместителей руководителей исполнительных органов государственной власти Республики (далее - кандидатуры) до их назначения подлежат согласованию с Главой Кабардино-Балкарской Республики.

Предложения по кандидатурам на указанные должности вносятся Главе Кабардино-Балкарской Республики Председателем Правительства Кабардино-Балкарской Республики. К предложению по кандидатуре на соответствующую должность прилагаются: анкета установленного образца, заполненная собственноручно кандидатом на замещение указанной должности; копия трудовой книжки; копии документов, подтверждающих наличие высшего профессионального образования; справка налогового органа о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Анализ структуры исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики (далее «структура РОИВ») показал, что, безусловно, ключевую роль в ней играют республиканские министерства. В число 13 республиканских министерств входят: Министерство финансов Кабардино-Балкарской Республики1; Министерство экономического развития и торговли Кабардино-Балкарской Республики