Урусова Ирина Олиевна. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Урусова Ирина Олиевна;[Место защиты: Московский гуманитарный университет].- Москва, 2014.- 225 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**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

**Введение к работе**

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», 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 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 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не является федеральным конституционным законом. 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. 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 на сегодняшний 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 репрезентативным.

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 – 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, C.А. Авакьян, А.С. Автономов, Л.В. Акопов, А.П. Алехин, A.M. 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, 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, 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. Ященко.

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 субъектов РФ, 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 состоит в научной разработке механизма совершенствования конституционно-правового статуса глав республик, глав администраций и губернаторов краев и областей на основании исследования нормативно-правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, посвященных рассматриваемой проблематике, во взаимосвязи с их практической реализаций.

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-правого 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 обусловливается 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 ассиметричности 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 «болевую 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 землепашества, 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-правого 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 государствоведения.

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.

## Законодательная основа регулирования института высших должностных лиц субъектов РФ

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 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.

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 c.

«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),

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

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

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» 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, Башкортастан, 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 совей деятельности по совместным предметам ведения Федерации и ее субъектов, и по делегированным региональному правительству федеральным центром полномочиям.

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

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.

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 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.

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

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, Башкортастан, 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, каря (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.

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