

На правах рукописи

ПЕРШИНА ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА
ГУБЕРНАТОРСТВА В РОССИИ
(на примере Южного федерального округа)**

**Специальность 12.00.02 - конституционное право;
муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва - 2008

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права Юридического института (Санкт-Петербург)

**Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор
Дроздова Александра Михайловна**

**Официальные оппоненты - доктор юридических наук, профессор
Морозова Людмила Александровна**

**кандидат юридических наук
Анчуткина Татьяна Александровна**

**Ведущая организация Российский университет дружбы
народов**

**Защита состоится 15 мая 2008 г. в 12.00 часов на заседании
Диссертационного совета Д 002.000.02 при Институте государства и права
РАН по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10**

**С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке
Института государства и права РАН**

Автореферат разослан «__» марта 2008 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент**

С.В. Королев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С избранием Президентом Российской Федерации В.В. Путина в 2000 г. в стране начался новый период в развитии взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. С первых дней своего правления глава государства приступил к осуществлению политики нового централизма, которая предусматривала выстраивание новой, более эффективной системы управления. Целями реформы были: упрочение федеративных отношений, восстановление единого правового пространства в стране, слом тенденций децентрализации страны, ставших особенно заметными в конце 90-х гг. XX века.

Как известно ни одно государство, как унитарное, так и федеративное, не может успешно функционировать без устойчивой исполнительной вертикали власти. Отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации должны базироваться на началах «власти-подчинения» по вертикали, являясь неотъемлемым признаком государства в любом обществе. Особое место в этих отношениях принадлежит губернаторскому звену, которое является опорной конструкцией для вертикали исполнительной власти. Как писал в начале XX века выдающийся русский ученый А.Д. Градовский, «значение губернатора в местной администрации таково, что всякое существенное изменение в этой должности неизбежно должно отразиться на положении всех других установлений».

В этой связи Президент России В.В. Путин, намечая преобразования в системе государственной власти, правильно и достаточно точно выбрал в качестве основного направления реформу правовых основ института губернатора. В своем обращении на расширенном заседании Правительства РФ, которое состоялось 13 сентября 2004 г., глава государства указал: «...важнейшим фактором укрепления государства считаю единство системы исполнительной власти в стране. Единство, вытекающее из смысла и буквы статьи 77 Конституции Российской Федерации. Фактически речь идет о том, что по предметам ведения Российской Федерации и по предметам

совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти в центре и в субъектах Федерации образуют единую систему власти, а соответственно должны работать как целостный соподчиненный единый механизм. Нужно признать, что такой системы власти до сих пор не создано...»¹.

Политико-правовое значение института губернатора в России, призванного обеспечить эффективное управление делами субъекта Федерации, предопределяет актуальность темы диссертационного исследования с учетом того, что названный институт для России не нов.

Особенности и закономерности организации и деятельности главы субъекта Федерации как должностного лица и государственного органа требуют научного осмысления с целью выяснения юридической природы этого института, места и роли в государственном механизме, его реальном участии в федеративном процессе. Российскими учеными исследуется процесс функционирования института губернатора в современных федеративных государствах с целью дальнейшего использования полученных знаний для повышения эффективности института главы администрации и губернатора в России с учетом опыта возрождения данного института в России в начале 90-х гг. XX века.

В системном исследовании нуждаются сложные и неоднозначные вопросы теории, законодательства и практики функционирования института губернатора как элемента, звена в единой системе исполнительной власти Российской Федерации.

Тема диссертационного исследования актуальна еще и тем, что с учетом вступившего в силу Федерального закона от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»², требует научного анализа и

¹ ИТАР ТАСС. По вертикали //Российская газета. - 2004. - 14 сентября.

² Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 50. - Ст. 4950.

новый механизм формирования должности губернаторов субъектов Российской Федерации Южного федерального округа.

Актуальной проблемой исследования является конституционная ответственность губернатора за качество управления в краях и областях. Большое значение в этой связи приобретает рассмотрение исторического развития проводимой ныне реформы главы администрации и губернатора субъекта Российской Федерации.

Вызывает много дискуссий вопрос конституционной ответственности губернатора перед Президентом Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации за состояние дел в крае или области.

Не следует забывать, что губернаторы в своей деятельности непосредственно взаимодействуют как с федеральными органами государственной власти, с полномочными представителями Президента Российской Федерации, так и с органами государственной власти самих субъектов Российской Федерации. В этой связи необходим научный анализ правовых основ всесторонней деятельности губернатора на примере субъектов Российской Федерации Южного федерального округа.

Степень научной разработанности темы. Следует заметить, что в мировой и отечественной юридической науке проблемы института губернаторства как такового привлекают внимание многих ученых юристов, политологов, историков и др.

Для формирования научных положений и выводов по исследуемой проблеме диссертант использовал общетеоретические разработки отечественных авторов: М.И. Абдулаева, С.А. Авакьяна, М.П. Авдеенковой, А.С. Автономова, М.В. Баглая, А.А. Безуглова, Ю.А. Дмитриева, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, С.А. Комарова, О.Е. Кутафина, Н.И. Матузова, А.В. Малько, С.А. Солдатова, Б.А. Страшуна, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко и др.

Особое внимание вопросам становления и функционирования государственной власти посвятили свои работы такие русские ученые юристы, как А.Д. Градовский, И.А. Ильин, Н.М. Коркунов, В.О. Ключевский, Н.И. Лазаревский, В.С. Соловьев, Б.Н. Чичерин, а также зарубежные исследователи: Ж. Блондель, М. Вебер, Т. Гоббс, Дж. Локк, Н. Макиавелли, Ш.Л. Монтескье.

Теоретическую основу изучения юридической природы губернатора субъекта Российской Федерации составляют научные труды Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, П.И. Гаркуши, А.М. Дроздовой, Н.П. Ерошкина, В.А. Лебедева, В.Н. Лысенко, Л.М. Лысенко, А.Ф. Ноздрачева, Д.Л. Суркова, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой и др.

Первые научные труды по вопросам конституционной ответственности появились в отечественном государственном (конституционном) праве в 70-х гг. XX столетия. Одними из первых исследователей этой проблемы были: С.А. Авакьян, Ю.П. Еременко, Ф.М. Рудинский, Б.М. Лазарев, М.И. Пискотин и др. Более глубоко эта тема освещается в трудах М.П. Авдеенковой, А.В. Безрукова, Н.А. Бобровой, В.А. Виноградова, А.В. Зиновьева, Т.Д. Зражевской, А.А. Кондрашева, Н.М. Колосовой, М.А. Краснова, В.О. Лучина, Ж.О. Овсепян, В.Н. Савина, Д.Т. Шона. Однако в работах указанных авторов практически не рассматриваются вопросы юридической ответственности губернатора субъекта Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования выступают правовые отношения, связанные с конституционно-правовым регулированием деятельности института губернатора в современной России.

Предметом исследования является рассмотрение процесса возникновения, развития и функционирования института губернатора в субъектах Российской Федерации Южного федерального округа.

Цели и задачи исследования. Цель диссертации – на основе анализа правового материала и научных источников провести исследование правовых основ института губернатора, его роли, развития, функционирования, места в системе органов исполнительной власти в России с использованием опыта, главным образом, Южного федерального округа и с учетом его особенностей.

Исходя из общей цели перед диссертантом были поставлены следующие задачи:

- изучение конституционно-правовых основ института губернаторства субъектов современных федеративных государств;
- исследование истории процесса становления и развития института губернатора в России;
- выявление условий создания института губернатора в период строительства современной российской государственности;

- анализ законодательных основ деятельности губернатора в Российской Федерации как государственного органа и должностного лица;
- классификация полномочий губернатора субъекта Российской Федерации;
- рассмотрение оснований конституционной ответственности губернатора в Российской Федерации на основе федерального и уставного законодательства;
- определение закономерностей и основных тенденций развития института губернатора в современной России;
- исследование взаимоотношений губернатора с федеральными органами государственной власти, полномочными представителями Президента Российской Федерации и органами государственной власти в субъектах Российской Федерации Южного федерального округа.

Методологическую базу представленной на защиту работы составляют современные методы познания, выявленные юридической наукой и апробированные практикой.

Основой диссертационного исследования выступает диалектический метод как всеобщий метод научного познания. Наряду с ним в работе использованы общенаучные (формально - логический, системный, исторический, структурно - функциональный и др.), общелогические (анализ, синтез, обобщение, сравнение, абстрагирование и др.) и частно-научные (сравнительное правоведение, толкование и др.) методы.

Теоретическая и эмпирическая база исследования. Теоретической базой исследования стали труды ученых дореволюционного и настоящего времени в области науки конституционного права России, теории государства и права, истории государства и права, истории политических и правовых учений. Эмпирическая база исследования включает в себя нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов. В работе также используются акты Конституционного Суда Российской Федерации, официальные статистические данные.

Научная новизна исследования. Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно представляет собой одну из первых попыток комплексного рассмотрения проблем, связанных с процессом становления, развития и функционирования современного института губернаторства в России; определения его роли и места в системе органов

исполнительной власти Российской Федерации с использованием специфики опыта функционирования названного института в Южном федеральном округе. Раскрывается роль и значимость федерального законодателя при определении пределов полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и проблем достаточности процедурных гарантий повышения эффективности реализации полномочий губернаторов в процедурах взаимодействия законодательного (представительного), исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе дается определение губернатора как высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, рассматривается новый механизм формирования должности губернатора, исследуются основания и меры конституционной ответственности губернатора субъекта Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Анализируя институт губернаторства во многих современных федеративных государствах (США, Австралии, Аргентине, Бразилии, Бельгии, Индии, Мексике и др.), автор обращает внимание на то, что конституционно-правовые основы института губернатора в странах мира различаются в основном по *порядку формирования* в зависимости от традиций, обычаев, исторического этапа развития самого государства, политической обстановки. Автор замечает, что для формирования должности губернатора в субъектах современных федераций используется несколько способов:

- 1) губернатор *избирается* населением (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Коморские острова, Мексика, США);
- 2) *назначение* главой государства по его усмотрению (Индия, Пакистан);
- 3) *утверждение* главой государства по представлению государственных органов субъекта федерации (Австралия, Канада);
- 4) главу коллегиального исполнительного органа - правительства субъекта федерации *избирает* парламент (им является лидер партии, имеющий

большинство мандатов в парламенте субъекта федерации - земли (Австрия, Германия);

5) глава субъекта федерации по представлению главы государства *наделяется* полномочиями законодательным органом государственной власти субъекта федерации (Россия) (см.: Приложение 1, 9).

Вместе с тем, следует заметить, что особенности заметны и в плане компетенции и организации деятельности названного института.

2. Делается вывод о том, что в современной России институт губернатора является результатом общественно-исторического развития страны, сформировавшимся на основе политического и правового опыта функционирования государственных органов власти на разных этапах развития российской государственности, что подтверждается преемственностью отдельных организационных и функциональных элементов правового положения данного института и находится в общем русле развития цивилизации. Автор предлагает в процессе становления и развития института губернатора в современной России выделить *четыре* этапа: первый – от августа 1991 г. до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.; второй этап – с 1994 до 1996 г.; третий – с 1996 г. – до начала 2000 г.; четвертый – с марта 2000 г. по настоящее время.

Первый этап характеризуется началом формирования законодательной базы для построения органов государственной власти по принципу разделения власти и активным реформированием исполнительной вертикали власти, ее жесткой централизацией и подчинением Президенту Российской Федерации.

С принятием 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме новой Конституции Российской Федерации начинается новый, *второй этап*. Субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют и формируют систему органов государственной власти, учитывая принцип разделения власти. Во многих субъектах Российской Федерации впервые проходят выборы глав администраций (губернаторов). Однако в результате принятия Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969³ «О

³ О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 03.10.1994 г. № 1969 (ред. от 17.06.2000) //Консультант плюс.

мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» был продлен мораторий на выборы губернаторов и закреплена исключительная подотчетность последних Президенту Российской Федерации.

К началу третьего этапа в субъектах Российской Федерации прошли выборы законодательной и исполнительной ветвей власти, которые обрели демократическую легитимность. Однако на практике во многих субъектах Российской Федерации становление новой государственности противоречило федеральным конституционным принципам. Общеизвестно, что в результате выборов 1996-1997 г. была разрушена единая вертикаль исполнительной власти, сформированная в 1991-1996 гг. Это привело к возникновению все более усугубляющихся проблем, таких как бесконтрольность в трате бюджетных средств; создание препятствий для перемещения товаров, услуг, капиталов; издание нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, и т.д. Губернаторы ни перед кем не отвечали, тогда, как сам принцип существования исполнительной власти предусматривает именно ответственность за дела по управлению данной территорией.

С избранием Президентом России В.В. Путина начался новый, *четвертый этап* в развитии взаимоотношений между федеральной властью и государственной властью субъектов Российской Федерации. С первых дней своего правления глава государства приступил к реформированию системы управления, для которой характерно сосредоточение административных, экономических, политических и иных ресурсов в руках федеральных органов государственной власти. Законодательство субъектов Российской Федерации в этот период приводилось в соответствие с федеральным.

3. Автором выдвигается положение о том, что институт губернатора – оптимальная форма руководства органами исполнительной власти в субъекте федерации для современной России. В своей деятельности губернаторы должны сочетать функции руководителя своей территории и проводника политики федеральных органов исполнительной власти России. Рекомендуется в уставном законодательстве субъектам Российской Федерации определить понятие «губернатор». Автором предлагается

следующая формулировка: *губернатор – это высшее должностное лицо, возглавляет систему органов исполнительной власти, определяет основные направления развития вверенной ему территории, способствует защите прав и свобод человека и гражданина и несет юридическую ответственность за управление субъектом Российской Федерации.*

Автором проанализировано функциональное содержание института губернатора субъекта Российской Федерации путем синтеза его функций, принципов деятельности.

Позволим предложить следующие *функции* губернатора: 1) организационно-координационные; 2) руководящие; 3) представительские; 4) контрольные; 5) законодательные; 6) регулирующие. Основные направления деятельности губернатора субъекта Российской Федерации осуществляются на основе *принципов*, к которым можно отнести: 1) принцип законности и конституционности в организации и деятельности института губернатора; 2) принцип *профессионализма губернатора*, включающий требование профессиональной этики; 3) принцип гласности, обеспечивающий информированность населения данного субъекта Российской Федерации о работе губернатора; 4) принцип иерархичности в построении и принцип субординации в деятельности губернатора, выражающийся в подчиненности и подотчетности губернатора Президенту Российской Федерации; 5) принцип координации в функционировании губернатора, выражающийся во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации; 6) принцип сочетания коллегиальности и единоначалия; 7) принцип *наделяемости полномочиями* при формировании должности губернатора.

4. Автором предлагается определить *конституционную ответственность губернатора* как ответственность главы субъекта Российской Федерации, предусмотренную нормами конституционного права, в результате совершения им конституционного правонарушения. В этой связи автор обращает внимание на то, что *конституционным правонарушением губернатора*

субъекта Российской Федерации следует признать *ненадлежащее исполнение* высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации *обязанностей* или *злоупотребление своими полномочиями*, которое причинило либо создало опасность причинения вреда общественным отношениям в сфере осуществления государственной власти и за которое нормами конституционного права Российской Федерации предусмотрена конституционная ответственность (например, срыв отопительного сезона в связи с отсутствием завоза топлива; издание губернатором нормативно-правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушающего права и свободы человека и гражданина). Автор отмечает, что возможность привлечения губернатора к конституционной ответственности будет способствовать повышению его дисциплины, снижению коррупции, осознанию огромной ответственности перед народом и постоянному поиску новых, эффективных механизмов развития субъекта Российской Федерации.

5. Анализ правовой базы института губернатора свидетельствует о том, что основания для отзыва губернатора субъекта Российской Федерации, такие как *«утрата доверия»* и *«ненадлежащее исполнение обязанностей»*, в силу расплывчатости и неопределенности формулировки нуждаются в уточнении федеральным законодателем и предлагает рассматривать *«утрату доверия»* как совершение конституционного правонарушения губернатором, тогда как *«ненадлежащее исполнение обязанностей»* определять через критерии эффективности деятельности губернатора, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 *«Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»* (например, объем валового продукта субъекта Российской Федерации, объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного человека, уровень безработицы, реальная среднемесячная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом, доля населения с денежными

доходами ниже региональной величины прожиточного минимума, удовлетворенность населения медицинской помощью, качеством образования, обеспеченность спортивными сооружениями, состояние жилищно-коммунального хозяйства, уровень криминогенности субъекта Российской Федерации, удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций и т.д.).

6. На основе анализа нормативной базы и обобщения практики деятельности губернаторов автором диссертации представлены *организационно-правовые формы* взаимодействия *губернатора* с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Президентом Российской Федерации, Государственным Советом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, полномочным представителем Президента Российской Федерации, а также с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Губернатор назначает и отзывает представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; в Государственном Совете Российской Федерации Президент Российской Федерации и губернаторы обсуждают вопросы, касающиеся проблем взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов; организационно-правовые формы губернатора с Правительством Российской Федерации выражаются в передачи по согласованию друг другу осуществления части своих полномочий, формировании и функционировании на территории субъекта Российской Федерации территориальных органов федеральной исполнительной власти. Следует заметить, что губернатор находится в отношениях субординации с Президентом Российской Федерации. В этой связи глава государства вправе приостанавливать действие нормативно-правового акта губернатора, отстранять последнего от должности, давать поручения и рекомендации. Организационно-правовыми формами взаимодействия губернатора с полномочным представителем Президента Российской Федерации является формирование совета, который

признается совещательным органом, в рамках которого губернаторам предоставляется возможность обсуждения с полномочным представителем Президента Российской Федерации проблем субъекта Российской Федерации. Организационно-правовые формы взаимодействия губернатора с законодательными органами государственной власти субъекта Российской Федерации выражаются в организации законодательного процесса, взаимном направлении принятых правовых актов, участии законодательного органа в формировании должности губернатора и выражении ему недоверия и т.д. В субъектах Российской Федерации Южного Федерального округа губернатор является председателем Правительства, формирует и участвует в деятельности высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации. В области судебной власти губернатор участвует в формировании или согласовании кандидатур судей мировых судов субъектов Российской Федерации (см.: Приложение 6, 10, 11, 12).

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что оно дополняет, в определенной степени систематизирует и расширяет существующие на сегодняшний день исследования по проблеме становления и эффективного функционирования института губернатора в России.

Материалы диссертации имеют прикладное значение для отраслей юридических наук. Они могут быть применены в научно-педагогической работе по курсу конституционного права, теории и истории государства и права, в процессе подготовки учебных программ и методических рекомендаций, пособий и учебников для студентов, а также в практической деятельности специалистов государственных органов власти.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации обсуждались на заседании кафедры конституционного и административного права Юридического института (Санкт-Петербург) и отражены в 11 публикациях автора, включая журнал, рекомендованный ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикаций результатов диссертационных исследований по докторским и кандидатским диссертациям.

Ряд положений и выводов настоящего исследования были изложены на Всероссийской научно-практической конференции «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (Санкт-Петербург, июнь 2007 г.); Международной научно-практической конференции «Регионализм и федерализм: приоритеты XXI века» (Владикавказ, сентябрь 2007 г.); Международной научной конференции «Наука и технологии: актуальные проблемы 2007» (Ставрополь, апрель 2007 г.); Международной научно-практической конференции «Проблемы правовой науки» (Ставрополь, октябрь 2006 г.); на XIV Международной конференции «Циклы природы и общества» (Ставрополь, ноябрь 2006 г.).

Кроме этого, положения и выводы диссертации внедрены в практику преподавательской и научно-исследовательской деятельности Ставропольского института имени В.Д. Чурсина; Пятигорского института экономики и управления.

На основе проведенного анализа были сформулированы предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования изучаемых отношений. Представляется, что эти предложения могут быть учтены и использованы при дальнейшей регламентации деятельности, как законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и Федерального Собрания Российской Федерации.

Теоретическая разработка проблематики нормотворчества может быть использована для прикладного анализа работы тех или иных государственных органов, способствовать должной правовой регламентации их правового статуса.

Обоснованность и достоверность полученных результатов определяется широким использованием юридической и иной литературы, нормативных источников, материалов практики.

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, состоящих из девяти параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность выбранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования; формулируются основные положения, выносимые на защиту, указывается теоретическая основа и методы исследования, показана научная новизна исследования и ее практическая значимость, отмечена апробация результатов работы.

Первая глава - «Теоретико-исторические предпосылки становления института губернатора в современном мире» - состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе «Губернаторы в современных федеративных государствах»* исследуется функционирование института губернатора в современных федеративных государствах мира. В современном мире насчитывается около 20 федеративных государств. Субъекты федерации представляют собой государственные образования (или даже государства – субъекты федерации). Они имеют свою систему органов государственной власти, свое законодательство, во многих из них учреждена должность губернатора.

Следует заметить, что порядок избрания губернатора, круг и сроки его полномочий определяются федеральной Конституцией (Индия), либо законодательством субъекта (США). Диссертант проводит анализ конституционно-правового положения губернатора в федеративных государствах мира и замечает, что губернатор является высшим должностным лицом, конституционным главой субъекта федерации, обычно возглавляет исполнительную власть, и вся исполнительная деятельность осуществляется от его имени. Далее подчеркивается, что кандидат на пост губернатора должен отвечать определенным требованиям. Наиболее распространенные из них: возрастной ценз (не ниже 25-30 лет), обладание гражданством данного государства, проживание на территории субъекта федерации в течение определенного времени. Срок пребывания в должности колеблется от 2 до 6 лет. Кроме этого, власть губернатора ограничивается количеством повторных сроков пребывания в должности. В ряде субъектов современных федеративных государств, изученных диссертантом, в обязанности губернатора входит контроль за исполнением федеральных законов на данной территории, назначение на высшие должности, руководство

аппаратом исполнительной власти, имеют полномочия в законодательной деятельности (обладают правом созыва очередных и чрезвычайных сессий законодательного органа субъекта, имеют право вето, направляют послания, готовят основную массу законопроектов). Позволим себе заметить, что многие политики, например, в США склонны рассматривать пребывание в этой должности как необходимое условие для того, чтобы стать президентом страны.

Во *втором параграфе «Этапы становления и развития института губернаторства в России»* рассматриваются основные этапы становления и развития института губернаторства в царской России. Как известно, Указом царя Петра I от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов» формируется должность губернатора. Автором отмечается, что это были наиболее видные государственные деятели России, которые пользовались доверием монарха, так как назначались им и подчинялись ему и Сенату. Губернаторы наделялись административной, судебной, полицейской, финансовой властью, обладали военными функциями, являлись командующими всех войск, расположенных на территории подведомственной им губернии. Они несли в себе два начала. «С одной стороны, являлись представителями центральной власти, самого царя, проводниками его реформаторской политики, с другой - администраторами крупных территорий». Петр I через губернаторов пытался держать под своей властью и контролем огромную территорию Российской империи.

В мае 1719 г. была проведена вторая реформа местного управления, в результате губернии были поделены на провинции. Компетенция губернаторов ограничилась конкретными практическими задачами: исполнение законов и распоряжений императора, Сената и коллегий; охрана спокойствия и др. По мнению автора, административная реформа начала XVIII в., учреждение института губернатора имели прогрессивное значение для России. Губернаторство оказалось устойчивой формой управления и просуществовало более двух веков вплоть до падения самой империи.

Губернская реформа 1775 г., проведенная Екатериной II, была направлена на разукрупнение губерний, их число было увеличено более чем вдвое. Реформа усилила власть губернатора, упрочила положение административного аппарата на местах. В дальнейшем институт губернаторства в России еще неоднократно претерпевал определенные

изменения вплоть до смерти Александра II. Как известно, после февральской революции 1917 г. институт губернаторства был ликвидирован Временным правительством.

Анализируя роль и практическую значимость института губернатора в России, диссертант приходит к выводу, что он обладал прекрасной маневренностью в плане сочетания централизации и децентрализации сообразно особенностям периода, региона и даже особенностям носителя центральной власти. Губернаторы, находясь на достаточно значительном расстоянии от столицы, руководствовались указами и инструкциями центра. Они вырабатывали свои методы управления, стиль руководства населением отведенной им территории.

В *третьем параграфе «Роль и место губернатора в системе органов исполнительной власти России»* определены место и роль губернатора в системе органов исполнительной власти в России. Автор исследования отмечает, что Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в основном всеми уставами субъектов Российской Федерации губернатора (главу администрации) включают в структуру исполнительной власти.

В то же время в юридической литературе высказываются мнения о том, что власть губернатора принимает своеобразный характер и «в субъекте уже не вписывается в систему разделения властей. Президентско - губернаторские полномочия при чисто символической ответственности их носителей перед населением, поистине безграничны и в реальности оказываются выше как региональных, так и федеральных законов». Тем не менее, позволим себе не согласиться с данным суждением, говорить о самостоятельной «губернаторской» ветви власти, достаточно затруднительно, поскольку его статус напрямую связывается с руководством исполнительной властью в субъекте Российской Федерации.

Рассматривая должность губернатора и определяя его место в системе государственных и, прежде всего, исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации, следует отметить, что в ряде уставов субъектов Российской Федерации губернатор наряду с администрацией и другими органами исполнительной власти осуществляет исполнительную власть

(ст. 21 Устав Астраханской области), входит в систему исполнительной власти территории (Устав Вологодской области – ст. 60), возглавляет исполнительную власть и формирует администрацию (ст. 34 Устава Волгоградской области, ст. 41 Устава Краснодарского края). В этой связи диссертантом предлагается рассмотреть ряд возможных моделей. Первая модель характеризует *губернатора как главу исполнительной власти субъекта Российской Федерации и одновременно председателя (руководителя) правительства (администрации)*. Здесь нами наблюдается многофункциональность губернатора, его крайняя загруженность проблемами, возникающими в правительстве субъекта Российской Федерации. Эта модель характерна для субъектов Российской Федерации Южного федерального округа, за исключением Астраханской области, а так же для Хабаровского края, Архангельской, Белгородской, Иркутской, Курской, Брянской областей. Другая возможная модель предусматривает трехзвенную структуру: *губернатор, председатель (премьер) правительства и правительство*, которая характерна, например, для Свердловской области. Можно согласиться с мнением Д.Л. Суркова, который считает, что исполнительная власть здесь имеет дуалистическую природу, то есть существует высшее должностное лицо субъекта и председатель правительства, которое осуществляет исполнительную власть. Третья модель представляет структуру: *высшее должностное лицо - губернатор, администрация (аппарат) губернатора, правительство*. Данная модель реализована в Астраханской области Южного федерального округа.

В итоге делается вывод о том, что, входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, губернатор является звеном в единой системе исполнительной власти в России.

Вторая глава - «Понятие конституционно-правовых основ института губернатора в субъектах Российской Федерации» - состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Социальная природа и правовые основы власти губернатора в субъектах Российской Федерации» исследуется социальная природа и правовые основы власти губернатора в субъектах Российской Федерации на примере Южного федерального округа.

Вначале автором рассматривается социальная природа власти губернатора и отмечается, что необходимо выделить несколько направлений, характеризующих сущность его власти. Определяющим фактором здесь является исполнительно-распорядительная деятельность. Губернатор осуществляет управление на своей территории, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, представляет субъект Российской Федерации в отношениях с иными органами государственной власти, органами местного управления. В своих действиях, как показывает практика, главы администраций (губернаторы) свободны. Они играют ведущую роль в государственном механизме субъекта Российской Федерации.

Следует заметить, что термин «губернатор» ни Конституцией Российской Федерации, ни Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не используется, только в уставном законодательстве применяется это понятие. В принятых уставах субъектов Российской Федерации в Южном федеральном округе должность главы исполнительной власти получила различные наименования – «губернатор» (Ставропольский край, Астраханская область), «глава администрации (губернатор)» (Ростовская область, Краснодарский край), «глава администрации» (Волгоградская область). Наименование «губернатор» или «глава администрации», в основном, в уставах используются как равнозначные понятия. Сам термин, в переводе с латинского «gubernator» и английского «governor», переводится как правитель. Институт губернатора в современной России существует уже несколько лет. Впервые должность губернатора была учреждена в Нижегородской области, где на тот момент руководителем был Б.Н. Немцов. Опираясь на труды ученых, диссертантом обосновывается позиция о том, что институт губернаторства возвращает нас к историческим корням, возрождает старые традиции. Но кроме желания возродить историческую преемственность, возвращение к старинному названию обусловлено и другими мотивами. В первую очередь, стремлением к расширению своих властных полномочий до уровня дореволюционных губернаторов, и, во-вторых, к возвращению дореволюционного

административно-территориального устройства России, исключаящего деление территории по национальному признаку.

В работе подробно исследованы правовые основы власти губернатора в субъектах Российской Федерации. Согласно Федеральному закону от 13 декабря 2004 г. №159-ФЗ, гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями губернатора субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок не более 5 лет.

Анализ федерального законодательства, проведенный диссертантом, позволил создать модельную конструкцию формирования должности губернатора субъекта Российской Федерации - *кандидат на должность главы администрации (губернатора) субъекта Российской Федерации – Полномочный представитель Президента Российской Федерации – Руководитель Администрации Президента Российской Федерации – Президент Российской Федерации – Законодательный орган субъекта Российской Федерации.*

Опираясь на теоретические и эмпирические положения, диссертант делает вывод о том, что по своему статусу губернатор находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации. В таком качестве губернатор вправе участвовать как в отношениях на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, так и в отношениях, имеющих общедофедеральное значение.

Во втором параграфе «Функции, принципы и полномочия губернаторов субъектов Российской Федерации» проанализированы функции, принципы и полномочия губернаторов субъектов Российской Федерации в Южном федеральном округе, при этом отмечается ряд присущих им особенностей. Диссертант предлагает классифицировать полномочия по следующим группам: 1) представительские; 2) по взаимоотношению с законодательным органом субъекта Российской Федерации; 3) по организации деятельности администрации (правительства); 4) по обеспечению координации деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными государственными органами власти Российской Федерации; 5) иные полномочия, установленные федеральными законами, уставом и законами субъекта Российской Федерации. По

результатам исследования федерального законодательства, уставов и законов субъектов Российской Федерации, автором делается вывод о том, что необходимо различать полномочия губернатора как высшего должностного лица и как руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Также отмечается, что, в результате проведения реформы должности губернатора субъекта Российской Федерации, круг вопросов, находящийся в ведении главы субъекта Российской Федерации, расширился. Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» был закреплен целый комплекс полномочий, которые Российская Федерация передала губернаторам и иным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в их ведение. Автором представляется обобщенная модель полномочий губернатора, исходя из анализа норм данного федерального закона в следующем виде: 1) контроль за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения; 2) в области обеспечения социальной защиты и социальной поддержки инвалидов; 3) природоохранные; 4) в области использования и охраны водных объектов; 5) полномочия в области проведения экологической экспертизы; 6) в области лесного хозяйства; 7) обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения; 8) в области охраны атмосферного воздуха; 9) в области отношений с соотечественниками. В связи с этим диссертант обращает внимание на то, что Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ устанавливается отчетность губернатора субъекта Российской Федерации по реализации переданных полномочий, в том числе о достижении целевых прогнозных показателей и расходовании субвенций из федерального бюджета.

В третьем параграфе «Проблемы конституционной ответственности губернаторов в России в настоящий период» подробно исследуется конституционная ответственность губернатора субъекта Российской Федерации.

Вначале автором освещается понятие конституционной ответственности и отмечается, что в юридической науке нет единства в понимании данного вопроса. Многие авторы называют ответственность данного вида «конституционной ответственностью», другие - «конституционно-правовой»,

третьи – «политической». Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская считают, что конституционная ответственность объединяет в себе политическую, моральную и юридическую ответственность. Автор данного исследования поддерживает точку зрения ученых, которые используют понятия «конституционно-правовая» и «конституционная» ответственность, не проводя между ними различий. В этой связи диссертант определяет, что конституционная ответственность - это ответственность государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, которая предусмотрена нормами конституционного права. Специфика конституционной ответственности заключается, прежде всего, в ее основаниях и санкциях.

В результате анализа федерального законодательства, автор делает вывод о том, что губернатор субъекта Российской Федерации несет конституционную ответственность перед Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия главы государства или за ненадлежащее исполнение своих обязанностей и перед законодательным органом субъекта Российской Федерации в случае признания неконституционным или незаконным правового акта. В юридической науке нет однозначного понимания понятия «не оправдал доверия» или «утрата доверия... за ненадлежащее исполнение своих обязанностей». Так, например, Д.Т. Шон считает, что это совершение только аморального поступка. В.А. Черепанов замечает, что это утрата политической лояльности действующему Президенту России. Другие авторы относят данную меру, в силу ее расплывчатости и неопределенности, к мерам политической ответственности. В этой связи автором делается вывод: для того, чтобы утрата доверия и ненадлежащее исполнение обязанностей стали основаниями для отзыва губернатора субъекта Российской Федерации, необходимо закрепление в федеральном законодательстве четких, конкретных критериев для оценки действий (бездействий) лица. Таким образом, диссертант приходит к заключению, что привлечь к конституционной ответственности губернатора можно только на основании совершения им конституционного правонарушения (конституционного деликта) и при наличии вины, которая должна устанавливаться с соблюдением законных процессуальных правил. А в Федеральном законе от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ не прописан юридический состав конституционного правонарушения, за совершение

которого губернатор субъекта Российской Федерации может быть отрешен от должности. Данный пробел в федеральном законодательстве необходимо в ближайшее время устранить.

Третья глава - «Оптимизация взаимоотношений губернатора с федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» - состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Проблемы взаимодействия губернаторов с федеральными органами государственной власти Российской Федерации» диссертантом подробно освещаются различные аспекты взаимодействия губернатора с федеральными органами государственной власти Российской Федерации. Автором исследуется участие губернатора субъекта Российской Федерации в формировании и деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; деятельность губернатора в Государственном Совете; установление взаимоотношений с главой государства, Правительством Российской Федерации и системой нижестоящих исполнительных органов федерального уровня.

Необходимо также отметить, что в целях обеспечения государственного и правового единства страны, государственной безопасности и территориальной целостности в России был создан и закреплён в Федеральном законе от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «институт федерального вмешательства». В российском правоведении ведется дискуссия о природе и формах федерального вмешательства. Опираясь на труды российских ученых, автор обосновывает положение о том, что федеральное вмешательство как самостоятельный институт в российском конституционном праве представляет собой осуществление федеральными органами государственной власти полномочий, носящих как силовой характер (введение чрезвычайного, военного положения и др.), так и полномочий, которые не имеют насильственного характера, но охватывают все сообщество субъекта Федерации, являясь ответом на незаконные действия субъекта Федерации или служат средством разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий губернатора и иных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации будет способствовать восстановлению правопорядка, стабилизации ситуации в субъекте, выходу из политического или экономического кризиса и т.д.

Во втором параграфе - «Организационно-правовые формы взаимодействия губернаторов с полномочными представителями Президента в России, на примере субъектов Российской Федерации Южного федерального округа» - исследование организационно-правовых форм взаимодействия губернатора с полномочными представителями Президента в России, на примере субъектов Южного федерального округа, позволило утверждать, что в отношении деятельности губернатора субъекта Российской Федерации полномочия полномочных представителей являются контрольными и координационными.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе организует контроль за исполнением федерального законодательства губернаторами субъектов Российской Федерации. Следует заметить, что именно полномочный представитель вносит Президенту России предложения о приостановлении действия нормативного акта губернатора, в случае его противоречия федеральному законодательству, международным обязательствам или если есть нарушения прав и свобод человека и гражданина. В то же время, необходимо отметить, что губернаторы субъектов Российской Федерации не встали в подчиненное положение к президентским представителям, поскольку как заявил В.В. Путин в своем интервью газете «Известия», «руководители субъектов Российской Федерации наделены полномочиями, на которые представители Президента не могут посягать по определению. У них сферы деятельности разграничены юридически». В то же время, являясь прямым ставленником главы государства, полпред обладает огромным политическим ресурсом, позволяющим ему эффективно влиять на состояние государственных дел в округе. Отсюда не случаен тот факт, что в Положении о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе отсутствует норма, устанавливающая запрет вмешиваться в оперативную деятельность губернаторов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. С функциональной точки зрения, власть полпреда в округе рассматривается как *рекомендательная, совещательная*, лишенная силы административного принуждения. С полпредом согласовывают должностные назначения, а также

проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы субъектов Российской Федерации в Южном федеральном округе.

По результатам исследования автором делается вывод, что Южный федеральный округ обладает значительным потенциалом, имеет выгодное географическое положение, энергетические и сырьевые ресурсы, развитую транспортную инфраструктуру, значительный научно-технический потенциал. В то же время по многим показателям он является одним из проблемных регионов Российской Федерации среди себе подобных. До сих пор уровень жизни населения Южного федерального округа продолжает оставаться одним из самым низким в стране. Поэтому от работы полпредов, от их взаимодействия с президентами республик и губернаторами краев и областей зависит решение этих острых проблем и вопросов.

В третьем параграфе «Особенности взаимодействия губернаторов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Южном федеральном округе» анализируются особенности взаимодействия губернатора с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках Южного федерального округа. На уровне субъекта Российской Федерации губернатор осуществляет взаимодействие с законодательным (представительным) органом государственной власти, правительством (администрацией) и иными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (министерствами, департаментами, главными управлениями, управлениями, инспекциями, комитетами, отделами, комиссиями), органами, осуществляющими правосудие, участвует в формировании должностных лиц субъекта Российской Федерации.

Автором отмечается, что, на основе анализа федерального законодательства, уставов и законов субъектов Российской Федерации в Южном федеральном округе, основными формами взаимодействия губернаторов с законодательными органами являются: 1) организация законодательного процесса; 2) взаимное участие представителей органов исполнительной власти в деятельности законодательной власти и наоборот; 3) взаимное направление друг другу принятых правовых актов; 4) взаимный контроль за принятыми нормативными актами и их обеспечение соответствия Конституции Российской Федерации; 5) направление планов законотворческой деятельности и проектов законов губернатору; 6) участие

законодательного органа в формировании должности губернатора и выражение ему недоверия; 7) реализация губернатором правомочия на роспуск законодательного органа; 8) процедуры разрешения споров между ветвями власти. В отношениях с Правительством и иными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации губернаторы принимают непосредственное участие в формировании и деятельности высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, являясь председателями Правительства, а также координируют работу министерств, департаментов, главных управлений, управлений, инспекций, комитетов, отделов, комиссий. В деятельность органов судебной власти губернаторы не имеют права вмешиваться, в силу особенностей функционирования данной ветви власти, но они участвуют в формировании или согласовании кандидатур судей мировых судов субъектов Российской Федерации. Так, в Астраханской области губернатор согласовывает назначение на должность мировых судей (п. 1.23 ст. 24 Устава). В Ставропольском крае вопрос о назначении кандидатов на должность мировых судей рассматривается на очередном заседании Государственной Думы. По результатам обсуждения принимается постановление о назначении или отказе в назначении кандидата на должность мирового судьи, которое в течение 10 дней направляется Губернатору, Правительству Ставропольского края и для сведения в Ставропольский краевой суд.

Указанные направления взаимодействия автором подробно анализируются в работе.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные выводы и предложения по совершенствованию института губернатора в России, указано на актуальность дальнейшей разработки поставленных проблем.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

- 1. Научные статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикаций по кандидатским и докторским диссертациям:**

1. Дроздова А.М., *Першина Е.А.* Конституционно-правовая ответственность губернаторов в России //«Черные дыры» в российском законодательстве. - 2006. - № 4. - 0,5 п. л. (авторство не разделено).

2. Научные статьи в иных изданиях

1. *Першина Е.А.* Вертикаль исполнительной власти и должность губернатора //Современные социально - философские и психолого-педагогические проблемы: Сборник научных трудов. Выпуск XVIII. – Москва; Ставрополь: СевКав ГТУ, 2005. - 0,3 п. л.

2. *Першина Е.А.* Этапы становления и развития института губернатора в России //Вестник Ставропольского института имени В.Д. Чурсина. Выпуск 1. – Ставрополь: Инст. им. В.Д. Чурсина, 2006. - 0,5 п. л.

3. *Першина Е.А.* Некоторые аспекты взаимодействия губернаторов с полномочными представителями Президента в России //Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Вып. 13. – Ставрополь: Сервисшкола, СГУ, 2006. - 0,6 п. л.

4. *Першина Е.А.* Особенности взаимодействия губернаторов с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ в рамках Южного федерального округа //Актуальные проблемы социогуманитарного знания: Сборник научных статей. – М.: Век книги, 2006. Вып. 15. Ч. 4. - 0,4 п. л.

5...*Першина Е.А.* Конституционный статус института губернаторства в России на примере субъектов Южного федерального округа //Проблемы правовой науки: Материалы Международной научно-практической конференции. – Ставрополь: Сервисшкола, 2006. - 0,3 п. л.

6. *Першина Е.А.* Роль и место губернатора в системе органов исполнительной власти в России на примере Южного федерального округа //Сборник научных трудов. Выпуск 14. – Ставрополь: СевКавГТУ, 2006. - 0,42 п. л.

7. *Першина Е.А.* Процесс цикличности в формировании должности губернатора в России //Циклы природы и общества: Материалы XIV международной конференции. – Ставрополь: изд-во Ставропольского института имени В.Д. Чурсина, 2006. - 0,2 п. л.

8. *Першина Е.А.* О правовом положении губернатора в современных федеративных государствах мира //Наука и технологии: актуальные проблемы 2007: Сборник материалов международной научной конференции молодых ученых. – Ставрополь: СевКав ГТИ, 2007. - 0,2 п. л.

9. *Першина Е.А.* Социальная природа и правовые основы власти губернатора в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа //Актуальные проблемы социогуманитарного знания: Сборник научных трудов. Вып. XVI. Ч. 1. – М.: Век книги - 3, 2007. - 0,7 п. л.

10. *Першина Е.А.* О порядке формирования должности губернатора субъектов Российской Федерации (сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства) //Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века: Материалы международной научной конференции. - Владикавказ: Владикавказский институт управления, 2007. - 0,5 п. л.