

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление 40.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа «Теория и история государства и права, история пра-
вовых учений»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ А.В. Умрихин
«_____» _____ 2017 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Становление и развитие системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (1991 – по настоящее время): историко-правовой аспект

Исполнитель студент группы 521-ом	_____	О.К. Башарина
	(подпись, дата)	
Руководитель доцент, канд.юр.наук	_____	С.В. Чердаков
	(подпись, дата)	
Руководитель магистер- ской программы	_____	А.П. Герасименко
	(подпись, дата)	
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова
	(подпись, дата)	
Рецензент	_____	Т.Ю. Ныркова
	(подпись, дата)	

Благовещенск 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой

_____ А.В. Умрихин

« _____ » _____ 2015 г.

З А Д А Н И Е

К магистерской диссертации студента Башариной Оксаны Константиновны.

1. Тема выпускной магистерской диссертации: Становление и развитие системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (1991 – по настоящее время): историко-правовой аспект

(утверждена приказом от 27.03.2017 № 671-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 10.06.2017 г.

3. Исходные данные к магистерской диссертации: работы таких известных ученых, как К.В. Черпасов, А.М. Цалиев, С.А. Авакьян, А.Д. Керимов, К.А. Ишеков, А. М. Арбузкин, Л.В. Четверикова и других.

4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): теоретико-правовые и историко-правовые основы системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также проблемы периодизации становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.

6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 15.10.2015 г.

Руководитель магистерской диссертации: Чердаков Сергей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент.

Задание принял к исполнению (дата):

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 93 с., 84 источника.

ФЕДЕРАЛИЗМ, ФЕДЕРАЦИЯ, СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ, ПЕРИОДИЗАЦИЯ, ИСТОРИЯ, ГЕНЕЗИС, СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ, ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ, ГУБЕРНАТОР, ПРЕЗИДЕНТ, ДУМА, СОВЕТ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ЗАКОНЫ, УКАЗЫ, ПОСТАНОВЛЕНИЯ, КОНФЛИКТЫ, СДЕРЖКИ, ПРОТИВОВЕСЫ, ЭТАПЫ, ПРОТИВОСТОЯНИЕ, РЕФОРМА, ТЕРРИТОРИИ, ПАРТИИ, ДЕПУТАТЫ, ФРАКЦИИ

Цель магистерской диссертации состоит в проведении комплексного научного анализа особенностей и закономерностей становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Объект исследования – процесс становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования является действующее отечественное законодательство, а также иные нормативно-правовые акты, регулирующие процесс формирования и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовые документы, утратившие юридическую силу, но представляющие интерес для исследования объекта магистерской диссертации, а также научная и учебная литература, посвященная вопросам становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Определения, обозначения, сокращения	6
Введение	7
1 Теоретико-правовые и историко-правовые основы системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации	10
1.1 Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации как объект исследования юридических наук	10
1.2 Проблемы периодизации становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (1991 г. – по настоящее время)	23
2 Историко-правовой аспект становления и развития органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации	32
2.1 Реформа органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации с 1990 по 1993 годы	32
2.2 Особенности становления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период с 1993 по 1999 годы	41
2.3 Развитие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе (в период с 1999 по настоящее время)	47
3 Генезис правового регулирования системы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации	57
3.1 Реформа органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в переходный доконституционный период	57
3.2 Развитие правового регулирования исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период с 1993 по 1999 годы	63
3.3 Анализ изменения правового регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на примере совершенствования Фе-	66

дерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ и регионального законодательства

Заключение	71
Библиографический список	85

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ВС СССР – Вооруженные силы Союза советских социалистических республик;

ГКЧП – Государственный комитет по чрезвычайному положению;

РСФСР – Российская советская федеративная социалистическая республика;

РФ – Российская Федерация;

СССР – Союз советских социалистических республик;

ФЗ – Федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Тема настоящей магистерской диссертации выбрана не случайно. 12 июня 1990 года Первый Съезд народных депутатов РСФСР большинством голосов принял Декларацию о государственном суверенитете, провозгласил верховенство Конституции и Законов РСФСР на всей территории республики и подтвердил необходимость существенного расширения прав краев и областей, входящих в федерацию.

Таким образом, на стыке XX и XXI веков российское государство очередной раз в своей истории столкнулось с трудностями выбора внутреннего и геополитического развития. Распад Советского Союза и последующие за ним процессы децентрализации государственной власти стали причиной проведения крупнейшей территориальной реформы, формирования новых общероссийских и региональных институтов государственной власти, обновления федеративных связей регионов и центра.

Сложность дальнейшего развития российской государственности на основе обновленных общественных ценностей и принципов вызывало то обстоятельство, что в 90-е годы XX века указанные процессы повсеместно сопровождались падением качества жизни, разрушением бюджетной системы, крахом отечественной экономики. Указанный период характеризуется отсутствием единой нормативно-правовой базы, противостоянием различных политических сил и усилением тенденций к окончательному распаду государства.

Принятие Конституции в 1993 году не остановило тенденцию к децентрализации государства и угрозе потери территории. Повсеместно встречались случаи явного противоречия регионального законодательства федеральным законам, в том числе основному закону. Нередко региональное руководство ставило региональное законодательство выше федерального. Такая ситуация требовала принятия базового закона, определяющего в развитии Конституции 1993 года основные принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, объем их полномочий и правовое положение.

Конец 90-х – начало 2000-х годов стало переломным в истории российского государства в вопросе построения единой системы органов государственной власти с учетом федеративного устройства государства. При этом нельзя сказать, что реформа системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации полностью завершена и приобрела неизменный вид. Работа над поиском идеальной модели продолжается как и 27 лет назад. Однако в отличие от реформаторов того периода у современных государственных деятелей уже имеется накопленный исторический опыт, позволяющий им избежать недобдуманных ошибок при принятии ключевых государственных решений.

Настоящая магистерская диссертация представляет собой попытку комплексной историко-правовой характеристики становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Объектом магистерской диссертации является процесс становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Предметом исследования является действующее отечественное законодательство, а также иные нормативно-правовые акты, регулирующие процесс формирования и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовые документы, утратившие юридическую силу, но представляющие интерес для исследования объекта магистерской диссертации, а также научная и учебная литература, посвященная вопросам становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Гипотеза исследования заключается в том, что изучение истории становления и развития органов государственной власти позволяет определить тенденции дальнейшего вектора реформ рассматриваемых вопросов.

Цель магистерской диссертации состоит в проведении комплексного научного анализа особенностей и закономерностей становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Поставленная цель может быть достигнута путем решения задач:

изучить систему органов государственной власти субъектов Российской

Федерации как объект исследования юридических наук;

исследовать проблемы периодизации становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (1991 г. – по настоящее время);

проанализировать последствия реформы органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации с 1990 по 1993 годы;

выявить особенности становления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период с 1993 по 1999 годы;

проанализировать динамику развитие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе (в период с 1999 по настоящее время);

выявить особенности реформы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в переходный доконституционный период;

определить проблемы развития правового регулирования исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период с 1993 по 1999 годы;

проанализировать изменения правового регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на примере совершенствования Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ и регионального законодательства.

В процессе написания магистерской диссертации используются общенаучные методы: исторический, логический, системный; специальные методы: статистический метод, сравнительно-правовой, формально-юридический, аналогия, группировка, метод экспертных оценок.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации как объект исследования юридических наук

На стыке XX и XXI веков российское государство очередной раз в своей истории столкнулось с трудностями выбора внутреннего и геополитического развития. Распад Советского Союза и последующие за ним процессы децентрализации государственной власти стали причиной проведения крупнейшей территориальной реформы, формирования новых общероссийских и региональных институтов государственной власти, обновления федеративных связей регионов и центра.

Сложность дальнейшего развития российской государственности на основе обновленных общественных ценностей и принципов вызывало то обстоятельство, что в 90-е годы XX века указанные процессы повсеместно сопровождались падением качества жизни, разрушением бюджетной системы, крахом отечественной экономики. Указанный период характеризуется отсутствием единой нормативно-правовой базы, противостоянием различных политических сил и усилением тенденций к окончательному распаду государства.

В целях создания необходимых организационно-правовых условий, направленных на соблюдение прав и свобод человека и гражданина, национального самоопределения и отстаивания государственного суверенитета большое значение имеет укрепление демократической формы правления и федеративного территориального устройства.

Переоценка базовых ценностей, лежащих в основе конституционного строя российского государства в начале 90-х годов XX века и планомерная конституционно-административная реформа 2000-х годов потребовало разработку новых и обновление прежних конституционно-правовых доктрин и практической их реализации.

Этот процесс затронул теории демократии, федерализма, прав и обязанностей личности в сложноустроенном (федеративном) государстве, собственно единства и разделения государственной власти.

Исследование системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их правового статуса и динамики развития является одной из составляющих предмета науки конституционного права.

В науке конституционного права существуют разные подходы к исследованию системы органов государственной власти субъектов.

Так, К.В. Чепрасов во главу угла своего исследования ставит своеобразие «конституционно-правового статуса системы государственных органов исполнительной власти Российской Федерации, проявляющегося в специфических президентско-парламентарной форме правления и нетипичной форме государственно-территориального устройства России – федерации с сильными централистскими тенденциями в конституционно-правовом регулировании взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти»¹.

По мнению исследователя, «своеобразие формы государственно-территориального устройства как централизованного федеративного государства определяется доминирующей ролью федеральной исполнительной власти, которая в силу своего конституционно-правового положения подчиняет себе систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, формируя тем самым строго централизованную вертикаль всей системы исполнительной власти в Российской Федерации»².

В своих работах К.В. Чепрасов утверждал, что «своеобразие формы правления и формы государственно-территориального устройства России достаточно отчетливо проявляется посредством углубления процесса конституционализации различных областей деятельности государственных органов исполнительной власти в России, в том числе форм и содержания взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов власти отдельных субъек-

¹ Чепрасов К.В. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02. Челябинск. 2015. С. 8

² Там же. С. 8

тов Российской Федерации»³.

С другой позиции к системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации подходит С.В.Чердаков. Так, ученый предпринял первую попытку анализа организации государственной власти в субъекте Российской Федерации на примере Амурской области. Впервые в научный оборот было введено государственно-правовое законодательство Амурской области, нормативные правовые акты, закрепляющие правовое положение органов государственной власти области⁴.

По мнению И.С. Горячкина органы государственной власти субъекта Российской Федерации необходимо рассматривать с позиции системности. Так, по мнению исследователя в правоприменительной практике региональных органов власти не уделяется достаточного внимания толкованию понятия «система органов власти». В результате при определении понятия «система» органами власти допускается путаница. Указанную позицию разделяет В.Г. Вишняков. Как утверждает ученый, «основной недостаток состоит в том, что не учитывается общеправовой смысл дефиниции системы»⁵. С философской точки зрения, под системой понимается «объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места»⁶. Структура – это способ связи «внутренних связей и отношений системы»⁷.

Именно структура позволяет определить работы системы в контексте ее функциональности, тенденцию ее дальнейших действий, сущность взаимосвязей. Она задает внешнее выражение размещения всех составных частей и особенности осуществления соприкосновения их сторон.

Именно структура системы дает возможность:

³ Чепрасов К.В. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02. Челябинск. 2015. С. 8

⁴ Чердаков С.В. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской обл.) : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02. Благовещенск: Изд-во Амур. гос. ун-та. 2001. С. 6

⁵ Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 67.

⁶ Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / гл. ред. и сост. С. Ю. Солодовников. М. 2002. С. 741

⁷ Там же. С. 805

Во-первых, правильно сложить все составные части;

Во-вторых, обозначить позицию каждого элемента по отношению друг к другу.

В своих работах С.А. Авакьян предлагает рассматривать региональную систему органов государственной власти как совокупность взаимосвязанных элементов, в качестве которых выступают законодательные (представительные), исполнительных и судебных органов государственной власти субъекта РФ, в рамках которой обеспечивается их согласованное функционирование для решения возложенных на них конституционных задач⁸.

При этом А.М. Цалиева предлагает рассматривать систему не только как совокупность элементов целостности, а больше как «внутреннее строение, определенный порядок и расположение составляющих ее частей, выполняющих определенные функции для достижения поставленной цели»⁹.

Необходимым условием реализации основных законов субъектов РФ выступает формирование гармонично-выстроенной системы региональных органов государственной власти. При этом указанная система будет эффективной и результативной только в том случае, если каждый орган государственной власти будет выполнять конкретный объем полномочий, реализация которых в совокупности приведет к достижению общей цели – созданию благоприятных условий для комфортной жизни населения.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что основные законы большинства регионов не содержат в своем тексте упоминания основной цели создания региональной системы органов государственной власти.

При этом в отдельных субъектах Российской Федерации упоминания такой цели имеется. Так, Уставы Астраханской и Ульяновской областей в качестве целей указывают на то, что система органов государственной власти создается в целях осуществления полномочий субъектов РФ. А вот Устав Ново-

⁸ Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс. отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ. 2014. С. 124

⁹ Цалиев А.М. Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования. М. 2007. С. 10.

сибирской области в качестве целей указывает на необходимость обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Большое внимание организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в своих исследованиях уделяет И.А. Старостина. По мнению ученого «в основу формирования и развития органов государственной власти в Российской Федерации был заложен принцип разделения властей, относящийся к универсальным принципам организации государственной власти, применяемым в России с учетом ее исторических, социальных, культурных и иных особенностей»¹⁰.

В своих работах И.А. Старостина обращает внимание на то, что «поскольку Россия является федерацией, этот принцип находит свое отражение не только на уровне государства в целом, но и во множестве формальных и неформальных практик 85-и субъектов РФ»¹¹.

Указанной позиции на исследование системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации придерживается Ю.А.Тихомиров, который определил следующие подходы, соответствующие роли и значению разделения властей на региональном уровне:

- 1) не допускается концентрация власти у одного государственного органа или должностного лица субъекта РФ;
- 2) признается самостоятельность на основе конституции (устава) и законов субъектов РФ трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной;
- 3) установленная в законодательстве субъектов РФ система сдержек и противовесов способствует легальному взаимному контролю каждой из ветвей власти¹².

В отечественной доктрине по поводу разделения властей находят поддержку несколько позиций:

- первая позиция заключается в доминировании законодательного (пред-

¹⁰ Современные проблемы организации публичной власти: монография. отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ. 2014. С. 175

¹¹ Там же. С. 175

¹² Тихомиров Ю.А. Государство. М.: Норма. 2013. С. 138.

ставительного) органа власти над остальными органами;

- вторая позиция заключается в равноправии всех властных ветвей, входящих в единую систему органов государственной власти;

- третья позиция предполагает доминирование исполнительных органов государственной власти над законодательным (представительным) органом власти и органами судебной ветви власти в силу реализацией ими административно-управленческих полномочий.

Существующие конституционно-правовые нормы, определяющие механизм реализации принципа сдержек и противовесов, ставят своей целью обеспечение согласованности приоритетов деятельности всех ветвей власти при решении актуальных вопросов государственного управления.

Таким образом, указанный механизм направлен на реализацию функции сдерживания и ограничения самой государственной власти, т.е. функцию самоограничения, выступает в качестве определенных пределов, не позволяющих органам государственной власти превышать определенные им нормами права полномочий.

Региональные органы государственной власти в процессе нормативного закрепления процедуры реализации системы разделения властей применяют один из двух подходов, первый из которых нашел свое отражение в ст. 10 Конституции РФ, второй основывается на норме, содержащейся в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В качестве наглядного примера нормативно-правового закрепления специального подхода в этой сфере можно привести Устав Липецкой области, статья 46 которого содержит норму, в соответствии с которой региональные органы законодательной (представительной) и исполнительной властей области осуществляют свою деятельность, базируясь на двух постулатах:

- непременного исполнения принципа разделения властей в регионе;
- равнозначности региональных органов государственной власти субъек-

та¹³.

В Уставе (основном Законе) Амурской области до 2010 года существовал пункт, в котором было прописано, что «органы законодательной, исполнительной и судебной власти области осуществляют принадлежащие им полномочия самостоятельно». Однако Законом Амурской области от 04.10.2010 № 393-ОЗ «О внесении изменений в статьи 9, 10, 79 и 81 Устава (основного Закона) Амурской области» данный пункт утратил силу¹⁴.

В юридической литературе отмечается, что сторонники теории равенства властей выдают желаемое за действительное, что арифметическое равенство, равнозначность властей вряд ли достижимы, что допустимость равенства ветвей государственной власти возможна только перед законом в связи с неотвратимостью ответственности. Такие суждения высказывали в своих трудах А.Д. Керимов¹⁵ и К.А. Ишеков¹⁶.

В основных законах некоторых субъектов РФ при определении системы органов государственной власти субъектов отсутствует указание на судебную власть. Так, в Уставе Псковской области определено, что государственная власть осуществляется на основе разделения властей на законодательную и исполнительную власть. Устав (Основной закон) Кемеровской области закрепил норму, в соответствии с которой государственная власть осуществляется органами законодательной (представительной) и исполнительной власти на основе разделения властей.

Вместе с тем в основных законах отдельных регионов судебная власть закреплена отдельным положением, в соответствии с которым, судебную власть осуществляют на соответствующей территории звенья федеральной системы судов, однако может и не быть норм о своих судах.

Характерным примером выступает Псковская область в основном законе

¹³ Устав Липецкой области Российской Федерации от 9.04.2003 № 46-ОЗ [Электронный ресурс]: URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_lipetsk (дата обращения: 15.05.2017).

¹⁴ Закон Амурской области от 04.10.2010 № 393-ОЗ «О внесении изменений в статьи 9, 10, 79 и 81 Устава (основного Закона) Амурской области» // Амурская правда. 2010. № 187.

¹⁵ Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М.: Норма. 2007. С. 99

¹⁶ Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование. М.: РПА Минюста России. 2013. С. 147.

которого отсутствуют нормы о судах этого субъекта РФ и включении таких судов в систему региональной власти¹⁷. А вот в Уставе Кемеровской области есть глава «Уставный суд Кемеровской области», однако такой суд еще не создан¹⁸. Такую же ситуацию можно наблюдать в Амурской области, в Уставе (основном Законе) которой уставному суду посвящено несколько статей, хотя в реальности такого суда не существует.

Темпы роста количественных и качественных показателей, связанных с конституционно-правовыми формами существования региональной системы органов государственной власти требуют создание все более результативных и эффективных способов нахождения точек пересечения входящих в нее членов на базе гармонично выстроенной путей и методов их взаимодействия на основе сбалансированной системы сдержек и противовесов. Причем избыточную унификацию в этом деле следует признать неэффективной: не существует ни юридических, ни политических аргументов, требующих создания в субъектах РФ какой-то унифицированной и однотипной модели реализации разделения властей, предполагающей наличие исчерпывающего перечня сдержек и противовесов и буквальное воспроизведение модели федерального уровня. В этом одно из преимуществ федеративного государства перед государством унитарным, которое пока в полной мере не используется в России.

Конституционно-правовое закрепление механизма сдержек и противовесов в системе органов государственной власти субъектов РФ предусматривает наличие, прежде всего, в основном законе, а также в конституционном законодательстве норм, которые обеспечивают согласование позиций всех ветвей власти при решении наиболее важных вопросов. Механизм сдержек и противовесов выполняет функцию сдерживания и ограничения самой государственной власти, т.е. функцию самоограничения. Сдержки и противовесы выступают пределами при реализации органами государственной власти своих полномочий в конституционно-правовом пространстве.

¹⁷ Устав Псковской области от 12.04.2001 № 1-У [Электронный ресурс]: URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_pskov (дата обращения: 15.05.2017).

¹⁸ Устав (Основной Закон) Кемеровской области от 09.04.1997 № 45 [Электронный ресурс] : URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_kemer (дата обращения: 15.05.2017).

Несмотря на то что понятие «сдержки и противовесы» появилось в правовой литературе еще в XVIII веке и стало классическим, в современной юридической литературе предлагаются новые подходы к определению его сущности¹⁹. Сущностью нормы, выполняющей функцию сдержки (противовеса), является право того или иного субъекта конституционного процесса выразить свое несогласие с другим субъектом (с учетом возможного согласования позиций или без такого согласования). Механизм сдержек и противовесов начинает работать тогда, когда субъект конституционного процесса на деле использует соответствующую норму, чтобы выразить несогласие. Например, в Амурской области, в соответствии с Закон Амурской области от 03.12.2007 № 428-ОЗ (ред. от 05.12.2016) «О Законодательном Собрании Амурской области» по результатам осуществления контрольных функций Законодательным Собранием могут приниматься постановления:

1) о результатах контроля (в том числе о продлении сроков контроля или о снятии с контроля);

2) о назначении дополнительных мероприятий по осуществлению контроля в установленных формах;

3) о разработке законопроектов о внесении изменений в законы области, о признании утратившими силу законов области, отдельных положений законов области.

В постановлениях Законодательного Собрания могут содержаться предложения губернатору области, Правительству области, руководителям иных исполнительных органов государственной власти области и органам местного самоуправления, руководителям организаций, находящихся на территории области, о принятии мер по устранению нарушений, выявленных в ходе контроля, а также по привлечению должностных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством²⁰.

Изучая систему органов государственной власти субъектов Российской

¹⁹ Конституционный механизм власти: роль в кризисных условиях (материалы круглого стола, состоявшегося 18.12.2009 в Высшей школе экономики) // Право. 2009. № 1. С. 111.

²⁰ Закон Амурской области от 03.12.2007 № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области» // Амурская правда. 2007. № 231.

Федерации как объект исследования юридических наук нельзя обойти стороной позицию ученых, которые рассматривают проблемы построения системы органов государственной власти через призму развития федеративных отношений. Весьма интересным представляется комплексное понимание федерализма, предложенное Ю.В.Малофеевым, на которое ссылается А.Д. Керимов в рамках своего исследования федерализма. Так, по его мнению «федерализм нельзя рассматривать только в рамках одной конкретной науки. Необходимо системное, всеобъемлющее и всеохватывающее исследование и построение целостной модели федерализма, которая включает элементы всех научных дисциплин, изучающих федерализм. При таком подходе федерализм исследуется как системное явление, включающее в себя политическую, экономическую и правовую составляющие»²¹.

Необходимо понимать, что принятие Конституции в 1993 году не остановило тенденцию к децентрализации государства и угрозе потери территории. Повсеместно встречались случаи явного противоречия регионального законодательства федеральным законам, в том числе основному закону. Нередко региональное руководство ставило региональное законодательство выше федерального. Такая ситуация требовала принятия базового закона, определяющего в развитии Конституции 1993 года основные принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, объем их полномочий и правовое положение.

Исследуя правовую сущность понятия федерализма большое внимание необходимо уделить изучению федерализма с точки зрения принципа конституционно-правового регулирования. Как нам кажется, в основе правового содержания федерализма как принципа конституционно-правового регулирования лежит положение, в соответствии с которым основным и приоритетным методом объединения и урегулирования противоречий между федеральным центром и его субъектами является конституционно-правовой способ регламентации, исключающий применение мер принуждения и насилия, выходящих

²¹ Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М.: Норма. 2007. С. 50.

за рамки правового поля. Такой способ базируется исключительно на добровольности сотрудничества и интеграции и подразумевает разнообразные формы своей практической реализации.

В своих работах Н.М. Добрынин рассматривает федерализм как система, в которой диалектически взаимодействуют два противоположных вектора развития. С одной стороны, необходимость сохранения и усиления государственного начала, единства системы предопределяет вектор направленности федерального центра на усиление унитарных тенденций в федеративном государстве, с другой – наличие у субъектов федерации самостоятельного политического статуса закономерно вызывает стремление элит этих субъектов к увеличению объема своих прав и полномочий в рамках федерации²². Эффективная модель федерализма, по его мнению, «должна примирять обе тенденции, приводить их в гармоническое единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских настроений»²³.

Особый интерес, на наш взгляд, вызывает позиция Р.Г. Абдулатипова, согласно которой «федерализм давно стал феноменом мирового значения... Это демократический принцип обустройства народов, территорий в рамках единого государства»²⁴. Такой подход можно условно назвать «этническим федерализмом», и, к сожалению, сегодня в свете последних государственно-политических процессов в России и в мире в целом он не находит должного понимания, скорее, способствует появлению нездоровой, а главное – пагубной реакции отдельных экстремистски настроенных представителей так называемых «неправомерно исторически обиженных народов».

Федерализм необходимо рассматривать в узком и широком смыслах.

Так, И.А. Журавлева под федерализмом в узком смысле предлагает понимать «взаимоотношения между разными правительственными уровнями»²⁵. В широком же смысле под федерализмом необходимо понимать «попытку соче-

²² Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука. 2005. С. 39.

²³ Там же. С. 41.

²⁴ Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб.: Питер. 2004. С. 96.

²⁵ Журавлева И.А. Государственно-правовой взгляд на соотношение понятий «федерализм» и «федерация» // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 3 (28). С. 7

тания самоуправления и долевого управления посредством конституционного соучастия на основе и в рамках децентрализации»²⁶.

При этом, как нам кажется, федерализм, как правовое явление, необходимо отделять от других, неправовых наслоений, в том числе политических, социологических, и экономических. Оно нуждается в ограничении объема до правовой категории, определяющей только те правовые явления, которые характеризуют исключительно федеративное государственное устройство, минуя унитарную или конфедеративную формы устройства государства. Следует согласиться с теми авторами, которые рассматривают федерализм как принцип государственно-территориального устройства, позволяющий обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях.

Таким образом, анализ учебной и научной литературы позволяет прийти к выводу о том, что в юридической науке существуют несколько подходов к изучению системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как объекта исследования.

Одна группа авторов рассматривает вопросы правового регулирования органов государственной власти с точки зрения системы построения управленческой структуры, отграничивая понятия «система» и «структура». Сторонники данного подхода придерживаются мнения, в соответствии с которым структура определяет функциональную деятельность системы, линию ее поведения, характер взаимодействия. Она отражает форму расположения элементов и характер взаимодействия их сторон и свойств. По их мнению с помощью структуры возможно:

- во-первых, сконструировать, сформулировать на основе принципов целое, состоящее из структурных частей;
- во-вторых, определить место каждого звена в структуре, интегрировать их в систему.

Сторонники системно-структурного подхода считают, что система орга-

²⁶ Там же. С. 7

нов государственной власти субъекта РФ представляет собой взаимосвязь законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов государственной власти субъекта РФ, в рамках которой обеспечивается их согласованное функционирование для решения возложенных на них конституционных задач.

Вторая группа авторов, исследуя вопросы формирования и развития органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, ставят во главу угла принцип разделения властей, относящийся к универсальным принципам организации государственной власти, применяемый в России с учетом ее исторических, социальных, культурных и иных особенностей. При этом в отечественной научной литературе по поводу разделения властей находят поддержку несколько позиций:

- первая позиция заключается в доминировании законодательного (представительного) органа власти над остальными органами;
- вторая позиция заключается в равноправии всех властных ветвей, входящих в единую систему органов государственной власти;
- третья позиция предполагает доминирование исполнительных органов государственной власти над законодательным (представительным) органом власти и органами судебной ветви власти в силу реализацией ими административно-управленческих полномочий.

Существующие конституционно-правовые нормы, определяющие механизм реализации принципа сдержек и противовесов, ставят своей целью обеспечение согласованности приоритетов деятельности всех ветвей власти при решении актуальных вопросов государственного управления. Таким образом, указанный механизм направлен на реализацию функции сдерживания и ограничения самой государственной власти, т.е. функцию самоограничения, выступает в качестве определенных пределов, не позволяющих органам государственной власти превышать определенные им нормами права полномочий.

Третья группа ученых рассматривает вопросы формирования региональных органов государственной власти через призму федеративного государ-

ственного строительства, ставя во главу угла соотношение интересов федерального центра и регионов.

Кроме этого нельзя забывать, что федерализм необходимо рассматривать с точки зрения принципа конституционно-правового регулирования. Таким образом, в основе правового содержания федерализма как принципа конституционно-правового регулирования лежит положение, в соответствии с которым основным и приоритетным методом объединения и урегулирования противоречий между федеральным центром и его субъектами является конституционно-правовой способ регламентации, исключающий применение мер принуждения и насилия, выходящих за рамки правового поля. Такой способ базируется исключительно на добровольности сотрудничества и интеграции и подразумевает разнообразные формы своей практической реализации.

Подводя итоги, обозначим нашу позицию, в соответствии с которой, на наш взгляд полноценное исследование системы органов государственной власти должно охватывать разные аспекты изучаемого вопроса. В связи с этим представляется наиболее верным комплексный подход, рассматривающий систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации со системно-структурной позиции, принципа разделения властей с учетом специфики построения федеративного государства.

1.2 Проблемы периодизации становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (1991 г. – по настоящее время)

До принятия в 1993 году Конституции РФ модель организации региональных органов государственной власти характеризовались следующими признаками:

- доминирующим влиянием федерального центра на построения региональной системы органов государственной власти на территориях, не обладавших привилегиями национальных республик;
- относительной автономией национальных республик в вопросе организации региональных органов государственной власти и механизмов воплоще-

ния в жизнь принципа разделения властей;

- преобладающим влиянием региональной законодательной власти над другими ветвями;

- подменой понятий и путаницей в распределении полномочий среди региональных органов государственной власти;

- слабой развитостью конституционных механизмов осуществления контроля и привлечения к ответственности должностных лиц.

В конце 1990-х – начале 2000-х годов основные содержательные аспекты формирования региональных органов государственной власти, касающиеся самостоятельности и взаимодействия, обеспечивались в субъектах РФ своими силами. Федеральный центр участвовал в этих процессах минимальным образом.

Федеративная природа российской государственности обеспечивала довольно гибкий подход к указанной сфере, создавая предпосылки, которые, в силу известных исторических обстоятельств, не были использованы в должной мере для формирования в субъектах Федерации эффективной системы органов государственной власти и механизмов разделения властей.

Опираясь на определенную политическую силу и пользуясь свободой от федерального влияния, законодательная власть регионального уровня в 1990-е годы могла более или менее полноценно реализовать три классические функции парламента: представительскую, законотворческую, контрольную. В частности, законодательные органы государственной власти субъектов РФ имели преференции в сфере реализации учредительных и кадровых полномочий, а дата выборов главы субъекта РФ назначалась на основании постановления законодательного органа данного субъекта РФ, причем у главы субъекта РФ отсутствовало аналогичное право назначать дату выборов в законодательный орган.

При этом относительная «свобода» законодательной власти в системе разделения властей субъектов РФ отнюдь не обеспечивала ей доминирующего положения во властной системе в целом: учредительные полномочия законодательных органов уравнивались конституционной ответственностью, применяемой к ним органами исполнительной и судебной власти. Так, в опреде-

ленных случаях предполагалось досрочное прекращение полномочий законодательного органа путем его роспуска главой субъекта РФ.

Законотворчество субъектов РФ в своем развитии прошло несколько этапов:

1) с 1990 по 1993 годы – «доконституционный этап», характеризующийся ярким желанием региональных властей расширить перечень своих полномочий, вплоть до приобретения статуса независимого государства в составе России. При этом данный этап также характеризуется рядом противоречий, возникающих между федеральным центром и региональным руководством по ряду вопросов, в том числе:

- вопросов национального самоопределения национальных республик, входивших в состав РФ;
- вопросов предоставления возможности региональным властям самостоятельно, без согласования с федеральным центром, изменять свой статус;
- вопросов предоставления независимости регионам по отдельным вопросам;
- вопросов признания приоритета регионального законодательства над общефедеральным законодательством, как наиболее близкого к населению данной территории;
- вопросов предоставления жителям национальных республик своего гражданства наравне с российским.

В ходе сложнейшей работы федерального центра с республиканской элитой в 1992 году между участниками переговорного процесса был достигнут компромисс, закрепившийся путем подписания Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий.

2) с 1993 по 1999 годы – «договорный этап» или «промежуточный этап», характеризующийся тенденциями к договорному способу согласования интересов федерального центра и региональных руководителей, как определяющему механизму их взаимодействия. При этом в большинстве случаев многие заключаемые в рассматриваемый период договор и соглашения о разграничении

предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональными органами власти не соответствовали конституционным принципам.

3) с 1999 года по настоящее время – «централизаторский этап», характерной особенностью которого является стабилизация и гармонизация федерального и регионального законодательства, обеспечиваемая сначала принятием законов, направленных на приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральными законами, а затем постепенным снижением темпов принятия новых региональных законов при одновременном увеличении законов о поправках к действующим законам.

Исполнительная власть регионального уровня в системе разделения властей до 2004 года тоже обладала достаточной самостоятельностью. Она гарантировалась прямыми выборами главы субъекта РФ, а также имевшейся у главы субъекта РФ возможностью самостоятельно определять перечень органов, относящихся к соответствующей ветви власти, и формировать высший орган исполнительной власти. Так, например в Республике Дагестан и Удмуртской Республике предусматривался коллегиальный орган исполнительной власти при отсутствии поста высшего должностного лица; впоследствии эти противоречащие федеральным установлениям предписания были устранены самими субъектами РФ.

Усилением в вопросе реализации принципа сдержек и противовесов стало появление установленной процедуры привлечения органов государственной власти и должностных лиц к конституционной ответственности. Также применялись такие формы реализации принципа сдержек и противовесов, как выражение недоверия главе субъекта РФ. При этом Президент РФ в указанном процессе был задействован минимально.

Вместе с тем судебная ветвь власти не поддержала указанные механизмы реализации принципа разделения властей. Анализ материалов судебной практики в регионах позволяет прийти к выводу, что в правовом поле сохранилась тенденция к тому, чтобы споры о компетенции и применение мер конституционной ответственности разрешались федеральными судами общей юрисдикции,

поскольку не во всех субъектах РФ созданы конституционные (уставные) суды. Такое положение, безусловно, не способствует эффективности сдержек и противовесов и обесценивает сам принцип разделения властей на региональном уровне.

С конца 2004 года в Российской Федерации наблюдается отход от принципов выборной демократии в регионах, осуществляемый на фоне усиливающегося доминирования федерального центра в федеративных отношениях. Текущий период характеризуется утратой самостоятельности законодательной ветви власти на региональном уровне. Президент РФ и исполнительная власть субъектов РФ имеют явный приоритет в сфере учредительных, контрольных, координационных полномочий, а законодательные органы и суды постепенно лишались инструментов, позволяющих им противодействовать. Президент РФ активно использовал применение мер политической ответственности – отставку глав субъектов РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, тем самым выстраивая «жесткую» вертикаль власти. Характерным примером является отставка Губернатора Амурской области Л.В. Короткова в связи с утратой доверия в 2007 году и назначения губернатора Н.А. Колесова, который, не дожидаясь окончания срока исполнения своих полномочий сам ушел в отставку.

Весьма значимый вопрос в процессе выстраивания отношений федерального центра с региональным руководством является процесс наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. С момента принятия Федерального закона № 184-ФЗ по настоящее время рассматриваемый порядок изменялся несколько раз.

Так, в период с 1999 года по 2004 год высшие должностные лица избирались населением путем реализации своего активного избирательного права.

В период с 2004 год по 2012 год практиковалась процедура наделения полномочиями (а по сути, назначения) главы субъекта законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ.

С 2012 года произошел возврат к системе прямых выборов, но с существенными отличиями от обычного порядка: была дополнительно введена обя-

зательная поддержка кандидата 5 – 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ; причем подписи в поддержку должны быть получены не менее чем в 3/4 муниципальных районов и городских округов субъекта РФ.

С 2013 года предусмотрена альтернативность в порядке замещения указанной должности: вместо прямых выборов законодательством субъекта может быть установлено избрание высшего должностного лица субъекта депутатами законодательного органа субъекта РФ по представлению Президента РФ.

Анализ динамики федерального законодательства позволяет сделать вывод о нарастающей тенденции по усилению партийных основ в механизме формирования региональных органов государственной власти. Данная тенденция сопровождается следующими ключевыми законодательными новеллами:

1) в 2002 году в Федеральный закон № 184-ФЗ внесено изменение, в соответствии с которым не менее половины региональных народных избранников должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями (по партийным спискам);

2) в 2006-2008 годы на законодательном уровне появилась обязанность региональных законодательных (представительных) органов в своей структуре формировать фракций политических партий, победивших на выборах в указанный орган;

3) с 2004 по 2012 годы существовал механизм избрания высшего должностного лица субъекта РФ депутатами соответствующего регионального законодательного (представительного) органа по представлению Президента РФ. При этом выдвижение и согласование с Президентом РФ кандидатов на должность главы субъекта РФ осуществлялось исключительно парламентскими политическими партиями;

4) с 2012 года согласно правовой норме, закрепленной в ч. 3 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ кандидаты на должность высшего должностного

лица субъекта выдвигаются исключительно политическими партиями.

При этом с 2013 года федеральный законодатель снизил обязательное требование по количеству депутатов регионального законодательного (представительного) органа государственной власти, избираемых по партийным спискам – не менее 25 % депутатских мандатов.

В целом анализ динамики федерального законодательства, регулирующего общие принципы организации региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время в России преобладают централистские тенденции. Состояние регионального нормативно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ во многом определяется доминированием «вертикали власти», определенной федеральным центром. Конечно, в субъектах РФ по-прежнему сохраняется разнообразие регионального нормотворчества, однако, принимаемые региональными законодательными (представительными) органами государственной власти законы становятся все менее оригинальными и все более похожи друг на друга. Особенно данная тенденция касается вопросов правового регулирования организации и построения системы региональной власти: унификации подвергаются самые разные аспекты – от наименования высшего должностного лица субъекта РФ до количества депутатов в региональном законодательном (представительном) органе государственной власти. Данная тенденция усиливается из-за появления вслед за вертикалью исполнительных органов «партийной» вертикали.

Такая политическая иерархия, при которой можно наблюдать, как одна и та же партия фактически монопольно реализует законотворческие полномочия в большинстве региональных парламентах, отрицательно отражается на свободе регионального нормотворчества. Реализуя принятый партийным руководством законотворческий вектор, партийные народные избранники лишают себя возможности проявлять самостоятельность, проявлять региональную самобытность, которая позволяла учитывать культурные, экономические, исторические, географические особенности отдельных субъектов РФ.

Российская Федерация – государство контрастов с большим количеством разных культур. Выстраивания всех отношений под один единый стандарт, без учета интересов национальных меньшинств, культурных и религиозных особенностей этносов, проживающих в России, не может являться верным курсом развития страны. По мнению Авакьяна С.А. «изменить ситуацию к лучшему могла бы законодательная активность региональных партий, более чутко относящихся к местной специфике, но такие партии не допускаются российским законодательством»²⁷.

Таким образом, сформировавшиеся в настоящее время региональная система разделения властей представляется в достаточной мере унифицированной. К общественно-политическим условиям, способствующим сохранению ее в указанном положении, относятся следующие факторы:

- чрезмерно высокий уровень концентрации властных полномочий в федеральном центре;
- особенности воплощения в жизнь основных начал федерализма;
- национально-территориальный принцип формирования субъектов Российской Федерации;
- существования над региональной надстройкой в виде федеральных округов;
- появление в составе Российской Федерации новых регионов в лице объединенных и присоединенных субъектов.

В результате проведенного исследования можно сделать вывод об отсутствии единого подхода в вопросах периодизации становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данная позиция находит свое подтверждение в отечественном законодательстве об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В самом общем виде можно выделить следующие периоды становления и раз-

²⁷ Современные проблемы организации публичной власти. Монография / отв. редактор д.ю.н., профессор С.А. Авакьян. М. 2014. С. 215

вития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) с 1990 по 1993 годы – «доконституционный этап», характеризующийся ярким желанием региональных властей расширить перечень своих полномочий, вплоть до приобретения статуса независимого государства в составе России;

2) с 1993 по 1999 годы – «договорный этап» или «промежуточный этап», характеризующийся тенденциями к договорному способу согласования интересов федерального центра и региональных руководителей, как определяющему механизму их взаимодействия;

3) с 1999 года по настоящее время – «централизаторский этап», характерной особенностью которого является общая стабилизация и уверенный курс на нормализацию федеральных отношений.

При этом более детальный анализ отечественного законодательства позволяет выделить более мелкие периоды становления и развития системы органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2 ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Реформа органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации с 1990 по 1993 годы

В начале 90-х гг. XX века в эпоху сложных и противоречивых конституционно-правовых реформ коренным изменениям подверглись практически все сферы общественных отношений в нашей стране, в т.ч. политическая, экономическая, социальная и культурная. По прошествии 27 лет нам представляется возможным охарактеризовать один из важных сюжетов тех процессов – нормативно-правовое обеспечение становления региональных органов государственной власти в Российской Федерации.

Становление органов государственной власти субъектов Российской Федерации во многом связано с наделением представительных органов государственной власти краев и областей законодательными полномочиями.

Начало этого периода можно соотнести с принятием ряда нормативных актов, не всегда имеющих форму закона. Значительное влияние на вопросы организации государственной власти субъектов РФ оказали такие нормативные акты федерального уровня, как указы Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления»²⁸; от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»²⁹ и многие другие.

Практика реализации указов показала, что субъекты Федерации реально воспользовались правом самостоятельно, в установленных федеральными нормами рамках организовать систему органов государственной власти, а именно, как верно заметил Смольяков А.А., «свободой выбора названия органа, опреде-

²⁸ Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

²⁹ Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 43. Ст. 4089.

ления структуры, срока полномочий и количественного состава»³⁰.

Важно учитывать, что в дореформенное советское время краевые, областные Советы народных депутатов не осуществляли законодательную деятельность. Это право было предоставлено только автономным республикам. Именно поэтому Верховные Советы республик, в отличие от краевых и областных Советов, назывались законодательными органами. В их компетенцию входило принятие республиканских конституций, региональных законов, возможность определять порядок формирования региональных органов государственной власти. Процесс преобразования региональных представительных органов государственной власти, осуществляющих свою деятельность в краях и областях Российской Федерации, в полноценные региональные законодательные органы происходило по ходу выравнивания правового статуса субъектов Федерации. С объявлением краев и областей субъектами РФ принципиально изменился статус их органов – они перестали быть местными органами государственной власти и становились органами государственной власти субъектов РФ.

7 октября 1977 года в стране была принята новая Конституция СССР. Она закрепила дальнейшее развитие демократических принципов формирования и деятельности Советов. Изменение коснулось и названия представительного органа власти – Совет народных депутатов. Так, например, Амурский областной Совет народных депутатов являлся полномочным органом на всей территории Амурской области. Он решал наиболее важные вопросы государственного, хозяйственного, социально-культурного строительства.

4 марта 1990 года в Амурской области состоялись выборы в местные Советы народных депутатов двадцать первого созыва, в 3 этапа 170 депутатов избрано в областной Совет.

12 апреля 1990 года начала работу первая сессия Амурского областного Совета народных депутатов 21 созыва. Мандатная комиссия, избранная на сессии, подтвердила полномочия 140 депутатов, за которых проголосовали жители

³⁰ Смольяков А.А. Основные этапы становления законодательной власти в субъектах Российской Федерации // История государства и права. 2008. № 4. С. 3.

области 4 и 18 марта 1990 года. По социально-профессиональной структуре Амурской областной Совет народных депутатов выглядел так:

35 народных депутатов – работники промышленности, топливно-энергетического комплекса, транспорта и связи,

20 депутатов – работники агропромышленного комплекса,

21 депутат – рабочие и колхозники,

18 депутатов – работники науки, нетворческая интеллигенция,

24 депутата – работники партийных, советских, профсоюзных органов,

17 депутатов – представители ВС СССР.

В соответствии с Конституцией, Положением о постоянных комиссиях местных Советов народных депутатов областной Совет народных депутатов из числа депутатов избирал 11 постоянных комиссий для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к компетенции областного Совета.

19 июля 1990 года решением областного Совета народных депутатов был утвержден новый регламент областного Совета народных депутатов с дополнениями и изменениями. Нововведением в этот период стало образование президиума областного Совета. Президиум областного Совета народных депутатов в своей деятельности являлся подотчетным областному Совету органом, который обеспечивал организацию работы областного Совета и осуществлял другие полномочия.

Областной Совет народных депутатов рассматривал указы избирателей, принимал их к исполнению и утверждал план мероприятий по их выполнению.

Ряд изменений Конституции РСФСР способствовал появлению первых ростков самостоятельного конституционного творчества автономных республик, которые в связи с принятием Закона РСФСР от 24 мая 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» получили статус республик в составе РСФСР. Позднее особое положение республик утвердилось в связи с принятием Федеративного договора от 31 марта 1992 года, который на основании Закона РФ от 21 апреля 1992 года «Об изменениях и

дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» стал приложением Конституции 1978 года. Кроме того, что в Федеративном договоре разграничивались предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, на высшем, конституционном уровне республики были провозглашены суверенными государствами в составе России.

Стоит отметить, что на первоначальном этапе своей президентской деятельности Б.Н. Ельцин заложил прогрессивные для того периода правовые основы формирования самостоятельных парламентов в субъектах РФ. Так, Законом РСФСР от 05.12.1991 № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» предусматривалась возможность избрания из состава этих органов Малых Советов. Особенность Малого Совета от Президиума заключалось в том, что он обладал практически всеми полномочиями, за исключением наиболее важных организационно-политических вопросов. Фактически малые Советы состояли из профессиональных депутатов. При этом появилась регулярность проведения сессий и повысилась работоспособность Советов.

Так, например, 17 января 1992 года решением Амурского областного Совета народных депутатов на внеочередной 10 сессии был упразднен президиум областного Совета народных депутатов, образован малый Совет областного Совета и утверждена структура аппарата областного Совета. Следует отметить, что малый Совет мог принять к рассмотрению и решить гораздо больший круг вопросов по сравнению с тем, который был в компетенции президиума областного Совета, так как деятельность малого Совета регулировалась специальным законом РСФСР.

Всю работу областного Совета народных депутатов организовывал председатель областного Совета, который был подотчетен Совету. Председатель областного Совета созывал сессии, осуществлял руководство подготовкой сессии Совета, вел заседания Совета, руководил работой аппарата Совета и т.д.

Амурский областной Совет народных депутатов являлся коллективным органом. Для подготовки решений областного Совета образовывались постоянные и временные комитеты и комиссии. Они избирались на сессии на срок до окончания полномочий Совета из числа его депутатов. Решения, принимаемые областным Советом, были обязательны для исполнения на территории области.

С денонсацией договора об образовании СССР 12 декабря 1991 года основной системы органов государственной власти стали нормы конституции РСФСР 1978 года, подвергшиеся множеству изменений.

Настоящим прорывом в реформировании региональных органов государственной власти стало принятие Закона РФ от 5 марта 1992 года № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», установившего:

- правовую основу разделения региональных органов власти на исполнительные и представительные;
- принципы определения их компетенции;
- организационно-правовые, экономические и финансовые основы их деятельности;
- процедуру взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления³¹.

При этом региональные депутаты, как и главы администраций, избирались населением. Однако демократические преобразования организации государственной власти в регионах вскрыли довольно серьезную проблему: усиливалось противостояние вертикали исполнительной власти во главе с Президентом РФ и системы Советов. Причиной противоречий между законодательными и исполнительными органами власти, скорее всего, можно считать тот факт, что за десятилетия правления Советов политическая элита не привыкла к сосуществованию двух систем органов, которые избираются путем демократиче-

³¹ Закон РФ от 05.03.1992 N 2449-1 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Российская газета. 1992. 20 марта. № 65.

ских выборов и функционируют параллельно. Действительно, единый способ формирования неизбежно приведет к спору о большей легитимности и верховенстве между органами законодательной и исполнительной власти.

Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1197 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ»³² установил, что в субъектах Федерации региональные органы представительной власти избираются населением. При этом до момента начала работы вновь избранных представительных органов региональной представительной власти исполнительно-распорядительные функции, закрепленные ранее за Советами народных депутатов, осуществляются соответствующей администрацией субъекта. Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»³³, устанавливал количественное ограничение для вновь создаваемых представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов РФ, число депутатов (представителей) которого не могло превышать 50 человек. При этом в рамках оговоренных требований субъектам предоставлялось право самостоятельно определиться с его наименованием и количеством депутатов (представителей) с учетом исторических, национальных и других условий и традиций. Представительный орган избирался сроком на два года. Представительный орган в пределах своей компетенции осуществлял правовое (законодательное) регулирование общественных отношений, рассматривал и утверждал бюджет соответствующего субъекта. При этом законодательные акты соответствующего субъекта подписывал и обнародовал глава региональной администрации (правительства).

Таким образом, руководство России признало необходимость существования в регионах как исполнительной, так и представительной власти. Президент и Правительство понимали, что проводимые в стране реформы должны осуществляться на основе законов при учете интересов различных социальных групп. А эту задачу могли решить только легитимные народно-избранные орга-

³² Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1197 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» // Российская газета. 1993. 12 октября.

³³ Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 43. Ст. 4089.

ны. Однако наладить взаимодействие представительных и исполнительных органов государственной власти в России удалось не сразу. Советы, обладавшие большим политическим опытом, кадрами, значительно укрепившими свой авторитет в годы перестройки, не желали уступать свои позиции администрациям.

Так, например, глава администрации Амурской области А.А. Кривченко был назначен на эту должность 8 октября 1991 года без согласования с Советом народных депутатов. Совет попытался исправить положение и предложил Президенту России инициировать процедуру согласования. Администрация Президента не согласилась с этим, и постепенно Совет втянулся в борьбу с исполнительной властью по данному вопросу³⁴. На первом этапе противостояния с областной администрацией Совет народных депутатов Амурской области использовал в основном методы правового воздействия: с 01 апреля по 01 октября 1992 года он отменил 14 постановлений главы администрации области и еще 8 опротестовал в прокуратуре. Второй этап характеризуется более радикальным средством решения политических проблем противостояния ветвей власти – попыткой отставки главы администрации области. 13 ноября 1992 года 13-я сессия Амурского областного Совета народных депутатов, заслушав отчет главы администрации, признала его работу неудовлетворительной. Однако в связи с юридической слабостью принятого документа было принято решение еще раз вернуться к этому вопросу на втором этапе сессии – 24 ноября 1992 года. В тот день из 122 народных депутатов, присутствовавших на сессии, за недоверие главе администрации проголосовали 104 народных избранника, а по регламенту необходимо было не менее 110 голосов. 28 декабря 1992 года Малый Совет областного Совета принял решение № 264 с просьбой к Президенту РФ освободить А.А.Кривченко от должности главы администрации Амурской области как назначенного с нарушениями процедуры согласования. В конечном итоге, после ряда политических скандалов, связанных с попыткой А.А.Кривченко бло-

³⁴ Представительные органы власти в Приамурье. Очерки истории / отв. ред. Л.В. Буянова. Благовещенск, 2009. С. 118

кировать проведения назначенных на 11 апреля 1993 года выборов главы администрации Амурской области, 11 мая 1993 года он все же был освобожден от должности Указом Президента РФ № 651 «О Кривченко А.А.» с формулировкой: «в связи с истечением срока полномочий (ст. 17, пункт 2 КЗоТ Российской Федерации)». Интересным фактом является то, что в этот период действовал Закон РФ от 01.04.1993 № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации», в соответствии с которым глава администрации назначался соответствующим региональным Советом народных депутатов по представлению Президента РФ. В случае отклонения предложенной Президентом РФ кандидатуры, у Совета сохранялось право обратиться к Президенту РФ с просьбой внести на рассмотрение Совета другие кандидатуры или принять решение о проведении выборов главы администрации.

На выборах 11 апреля 1993 года ни один из кандидатов на пост главы администрации Амурской области не набрал необходимого большинства голосов. Второй тур состоялся 25 апреля 1993 года на котором с явным перевесом победил А.В. Сурат.

Однако в связи с тем, что А.В. Сурат во время роспуска Верховного Совета России поддержал Съезд народных депутатов России, тем самым совершил действия, направленные на неисполнение Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан Российской Федерации, Президент РФ, руководствуясь статьей 8 Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» 5 октября 1993 года издал Указ № 1582 «О главе администрации Амурской области» в котором постановил отстранить от исполнения обязанностей главы администрации Амурской области А.В. Сурата и назначить исполняющим обязанности главы администрации Амурской области В.П. Поливанова.

Сразу же после ухода главы исполнительной власти А.В. Сурата руковод-

ство облсовета сделало попытку собрать 08 октября 1993 года депутатов, чтобы обсудить создавшееся положение, однако из-за отсутствия кворума этого у них не получилось. Собравшись со второй попытки 12 октября 1993 года народные избранники рассмотрели все вопросы, однако принятые ими решения не совпадали с линией главы государства, намеченной в Указе Президента № 1400. Это сразу вызвало ответную реакцию областной администрации, исполняющий обязанности главы которой подписал постановление № 413 «О неукоснительном исполнении на территории области указов Президента Российской Федерации». Тогда же В.П. Полеванов подписал постановление № 414 «О распределении полномочий между областным Советом народных депутатов и областной администрацией», который предусматривал:

1) временно, до избрания и начала работы нового представительного органа власти региона, областная администрация принимает на себя выполнение административно-распределительных функций, ранее находившихся в компетенции Совета;

2) утверждение областного бюджета, изменения и дополнения, вносимые в него, проводятся областным Советом только с согласия главы областной администрации;

3) в ведение областной администрации переходили фонд управления имуществом области, отделения Пенсионного фонда, природоохранная инспекция, государственное предприятие административных зданий, государственное автопредприятие «Амурсовтранс», областной внебюджетный фонд и прочие подразделения с исполнительно-распорядительными функциями.

Это постановление существенно поменяло всю политическую систему в Амурской области: областной Совет из органа с обширными исполнительно-распорядительными полномочиями превращался в структуру чисто парламентского типа, а администрация получало широкие исполнительно-распорядительные полномочия. Именно такая модель организации региональных органов власти получило свое дальнейшее развитие и нашла отражение в Уставе (Основном законе) Амурской области, который был принят новым за-

конодательным (представительным) органом государственной власти – Амурским областным Собранием только 16 ноября 1995 года.

В завершении отметим, что становление региональных органов государственной власти в Российской Федерации в начале 90-х гг. XX в. проходило в сложный и противоречивый период развития российской государственности, в условиях распада СССР, нарастающего конфликта между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти России и сопровождалось усилением указного регулирования общественных отношений. С принятием и вступлением в силу действующей Конституции Российской Федерации³⁵ начался новый этап развития органов государственной власти субъектов РФ.

2.2 Особенности становления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период с 1993 по 1999 годы

Принятие Конституции в 1993 году не остановило тенденцию к децентрализации государства и угрозе потери территории. Повсеместно встречались случаи явного противоречия регионального законодательства федеральным законам, в том числе основному закону.

Нередко региональное руководство ставило региональное законодательство выше федерального. Такая ситуация требовала принятия базового закона, определяющего в развитии Конституции 1993 года основные принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, объем их полномочий и правовое положение.

В соответствии с Конституцией РФ, принятой 12 декабря 1993 года на всенародном референдуме, региональные законодательные (представительные) органы государственной власти приобретали большую самостоятельность в вопросах выбора способов организационно-правового обеспечения своей деятельности, чем это было в существовавшей ранее Конституции РСФСР и прочих нормативно-правовых актах. Это послужило появлению широкого разно-

³⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398

образия организационных структур построения региональных органов государственной власти.

В первую очередь Конституция РФ 1993 года определяет систему органов власти. Согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ, в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти.

Вместе с тем, согласно п. «н» ст. 72 Конституции, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Из смысла данной нормы можно сделать вывод, что в ней, во-первых, отражается возможность Российской Федерации участвовать в установлении указанных «общих принципов» для субъектов; во-вторых, закрепляется право субъектов РФ участвовать в установлении общих принципов организации системы федеральной государственной власти и влиять на деятельность различных федеральных органов.

Поскольку Россия – федеративное государство, то на каждом из двух его уровнях (федеральном и региональном) органы государственной власти руководствуются полномочиями, установленными ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации». Принцип единства государственной власти выражается в том, что власть Федерации распространяется на всю ее территорию, а на ее части – территории каждого из субъектов – распространяется, – замечает Б.М. Лазарев, – кроме того, и их (т.е. региональная) власть, причем каждая из двух этих властей не беспредельна, а ограничена компетенцией соответственно Фе-

дерации и каждого из ее субъектов³⁶.

22 декабря 1993 года был принят Указ Президента РФ № 2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации». Указанный документ определял пределы численности регионального депутатского корпуса, имеющего возможность работать на профессиональной оплачиваемой и постоянной основе. Тот факт, что депутаты, осуществляющие депутатские полномочия на гарантированной оплачиваемой основе и превращая эту работу в свою основную профессиональную деятельность обладают большей независимостью от других органов государственной власти и имеют большую заинтересованность:

во-первых, в укреплении позиций законодательного (представительного) органа государственной власти;

- в повышении эффективности и результативности своей работы;

- в привлечении народной поддержки для продолжения своих депутатских полномочий.

Указанные факторы, без сомнения, вызывали определенную беспокойность руководителей органов исполнительной власти, так как усиление законодательной (представительной) власти создавала для них некоторые неудобства, в том числе в принятии непопулярных в народе решений, славился рассматриваемый период.

На наш взгляд закрепление количественного ограничения возможных профессиональных депутатов двумя пятыми от общего числа привело к некоторому регрессу в вопросе развития регионального парламентаризма, и отбросило уровень законодательных (представительных) органов государственной власти региона к отрицательной практике в работе существовавших ранее Советов, при которых депутаты, осуществляющие свою деятельность на общественных началах, не имели возможность в силу производственной занятости глубоко и вьедчиво погружаться в нормативный материал, предлагаемый для

³⁶ Конституция Российской Федерации. Комментарий / под. ред. Б.М. Лазарева. М. 1994. С. 75

утверждения, и голосовали за него по указанию партийного руководства.

Еще одной проблемой, негативно сказывающейся на работе законодательных (представительных) органов государственной власти в регионах рассматриваемого периода, явлюсь то обстоятельство, что при формировании указанных органов в период с декабря 1993 года по март 1994 года при непосредственном участии руководителей региональных администраций в них оказывалось большое количество представителей исполнительной власти, а также руководителей подведомственных им учреждений. В результате этого, как верно заметил Е.К. Бородин, «получила распространение практика, когда Советы не могли набрать кворум и распускались исполнительной властью»³⁷.

В отсутствие легитимного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта вопросы правового обеспечения проведения избирательной кампании по формированию нового законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта решались исполнительными органами государственной власти. Таким образом, в таких регионах сложилась ситуация, когда исполнительная власть путем прямого правового регулирования реформировала власть законодательную, что является грубейшим нарушением принципа разделения властей.

Так, например, 23 октября 1994 года в Амурской области прошли первые выборы в новый законодательный (представительный) орган государственной власти Амурской области – Амурское областное Собрание. С этой даты и началась история Законодательного Собрания Амурской области, становление регионального законодательства, активная, многогранная, напряженная работа депутатов всех семи созывов.

Перед депутатским корпусом первого созыва, осуществляющих свою работу с 1994 по 1997 годы, стояла важная задача, требующая принятия незамедлительных, но взвешенных решений – формирование законодательной основы для дальнейшего развития региона.

³⁷ Бородин Е.К. Правовые и организационные вопросы становления и функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2004. С. 43

Так, в 1994 году – первом году работы нового законодательного (представительного) органа вся деятельность была направлена на создание региональной нормативно-правовой базы, лежащей в основе создаваемой в регионе эффективной системы управления. В связи с этим большинство законов, принятых Амурским областным Советом народных депутатов первого созыва, являются без всякого сомнения знаковыми. Так, в этот перечень можно включить Устав (основной Закон) Амурской области, как базовый нормативно-правовой документ, обладающий высшей юридической силой в регионе.

Еще одним знаковым документом стал Регламент Амурским областным Советом народных депутатов первого созыва, ставший фундаментом для последующей работы регионального парламента.

Результаты депутатской работы в целом зависели от способа формирования законодательного (представительного) органа государственной власти. Со временем начали появляться идеи по формированию представительных органов местного самоуправления на местах. Работа регионального депутатского корпуса была осложнена многочисленным правовым вакуумом, вызванным пробелами федерального законодательства, которые депутаты были вынуждены восполнять региональными законами. В указанных вопросах региональный депутатский корпус ориентировался на базовые ценности принятой в 1993 году Конституции РФ, международного права, а также первостепенные потребности жителей Амурской области.

Указанный период в жизни Амурской области характеризуется опережающим правовым регулированием большого количества сфер, являющихся предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это вызвано тем, что в силу нестабильности государственной системы управления и большого политического контраста Государственной Думы первого созыва, федеральное законодательство не успевало оперативно реагировать на динамично меняющиеся условиях сложившейся в 90-е годы XX века сложной социально-экономической ситуации в регионе и стране в целом.

Работа законодательного (представительного) органа государственной

власти Амурской области первого созыва была выстроена таким образом, что основным приоритетом для регионального депутатского корпуса стало создание и дальнейшее совершенствование региональной законодательной базы, регулирующей решение задач социально-экономического развития Амурской области. Во главу угла ставились вопросы создания необходимых организационно-правовых условий для обеспечения жителей области социальной защитой. Выстраивалось нормативно-правовое поле для создания системы органов государственной власти и органов местного самоуправления, создания благоприятных условий для их работы. Одним из наиболее сложных вопросов, вставших перед региональным депутатским корпусом того периода – это формирование эффективной финансово-бюджетной системы в Амурской области, формирования регионального налогового законодательства, поддержка и развития реального сектора экономики, малого и среднего бизнеса, а также инвестиционного законодательства. Особое внимание депутаты Амурского областного Совета народных депутатов первого созыва обращали на создание организационно-правовых условий для регулирования земельных правоотношений, а также регионального законодательства, устанавливающего ответственность за административные правонарушения.

От регионального депутатского корпуса Амурской области второго созыва, проработавших с 1997 по 2001 годы, требовалось продолжить те начинания, которые заложили их предшественники, проводить работу по совершенствованию созданной региональной базы. Таким образом, большую часть законодательной работы в процентном отношении составляла нормотворческая деятельность по внесению изменений в уже действующие региональные законы.

Однако только этим работа регионального депутатского корпуса Амурской области второго созыва не ограничилась. Наступивший в августе 1998 года дефолт и последующий за ним финансовый кризис с резким падением уровня жизни россиян приходился на время работы Амурского областного совета народных депутатов второго созыва и не мог не отразиться на его деятельности, в том числе в вопросах бюджетной и налоговой политики, межбюджетных от-

ношений, управления государственной собственностью области, социальной защиты населения, поддержки реального сектора экономики. Данные вопросы постоянно были в поле зрения регионального депутатского корпуса Амурской области второго созыва.

2.3 Развитие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе (в период с 1999 по настоящее время)

Современный этап развитие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации берет свое начало с принятия Федерального закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Его принятие сопровождалось большими сложностям, вызванными как правовыми, так и политическими обстоятельствами того времени: Совет Федерации отклонял принятый Государственной Думой законопроект четыре раза, а после одобрения Совета Федерации Президентом РФ использовалось право вето. Всего же, от внесения законопроекта в нижнюю палату российского парламента до принятия его в качестве Федерального закона прошло три года (с 1996 по 1999 года)³⁸.

Но и после принятия Федеральный закон № 184-ФЗ подвергается постоянному реформированию: так, с момента его принятия по настоящее время в него были внесены изменения 139 федеральными законами. Последние изменение, внесенное в указанный Федеральный закон, было сделано 28 декабря 2016 года Федеральным законом № 465-ФЗ и касалось полномочий региональных органов государственной власти в части регулирования организации отдыха и оздоровления детей³⁹.

В целом Федеральный закон № 184-ФЗ содержит нормы, определяющие

³⁸ Материалы к отчету «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации». М. 2013. С. 39.

³⁹ Федеральный закон от 28.12.2016 № 465-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 1. – Ст. 6

общие принципы формирования региональных органов законодательной (представительной) и исполнительной власти, а также базовые положения их взаимоотношений. Анализ указанных норм позволяет сделать вывод о том, что в России на федеральном уровне установлены не только базовые принципы, но и возможные механизмы воплощения их в жизнь.

Необходимо отметить, что Федеральный закон № 184-ФЗ с момента его вступления в силу выделял повышенный уровень детализированности, а также разность масштаба правового регулирования отдельных институтов. При этом с каждым годом уровень детализации возрастал: появились нормативы для установления количества депутатских мест в законодательных (представительных) органах государственных власти субъектов, ограничению подверглась возможность определения наименования региональных органов государственной власти и т.д. Указанные изменения часто становились предметом критики ученых юристов и отдельных должностных лиц, которые в обосновании своего недовольства ссылались на то, что подробность регулирования в данной сфере выходит за рамки необходимых общих принципов.

Проведем детальный анализ некоторых изменений Федерального закона № 184-ФЗ, касающихся вопросов развития законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в первоначальной редакции Федерального закона № 184-ФЗ ст. 4 содержала норму, в соответствии с которой наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Федеральный закон от 23.12.2010 № 376-ФЗ дополнил данную норму ограничением, в соответствии с которым наименование указанного органа не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти. Примечательно, что субъектом указанной инициативы выступила Государственная Дума Астраханской области, приняв соответствующее постановление от

26.08.2010 № 360/7. Свою позицию инициаторы отразили в пояснительной записке указав, что у большинства граждан Российской Федерации наименования, содержащие такие словосочетания, ассоциируются с федеральными органами государственной власти, поэтому предлагается определить правило установления в субъектах Российской Федерации наименований законодательных органов, исключаящие подобные случаи.

Еще одно изменение, которому подверглась ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ, инициировал Президент Российской Федерации Д.А.Медведев в части установления числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, Государственной Думой ФС РФ был принят Федеральный закон от 05.04.2010 года № 42-ФЗ который дополнил первоначальную редакцию п. 3 ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ, содержащую норму о том, что число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, ограничением, в соответствии с которым число депутатов определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Так, установленное число депутатов должно составлять:

- а) не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тысяч человек;
- б) не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;
- в) не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;
- г) не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

Указанные нововведения были направлены на реализацию положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, касающегося введения единого

критерия установления числа депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме этого Федеральный закон от 05.04.2010 года № 42-ФЗ установил, что численность избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации, определяется на основании данных регистрации (учета) избирателей, участников референдума, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В случае если за шесть месяцев до истечения срока, в который должны быть назначены выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации очередного созыва (не позднее чем за 90 дней до дня голосования), установленное число депутатов в результате увеличения или уменьшения численности избирателей окажется меньше их минимального числа либо больше их максимального числа, предусмотренных для соответствующей численности избирателей, и такое соотношение будет зафиксировано по состоянию на 1 января и 1 июля в течение 18 календарных месяцев, непосредственно предшествующих указанным шести месяцам (факт увеличения или уменьшения численности избирателей), установленное число депутатов приводится в соответствие с изменившейся численностью избирателей.

Проект закона субъекта Российской Федерации, направленный на приведение установленного числа депутатов в соответствие с численностью избирателей, вносится в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не позднее чем через 45 дней после установления факта увеличения или уменьшения численности избирателей, а принятый закон вступает в силу не позднее чем через 80 дней после установления этого факта.

Указанные сроки определены с учетом сроков назначения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта

Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федеральным законом от 05.04.2010 года № 42-ФЗ были установлены временная рамка, в соответствии с которой законодательство субъектов Российской Федерации, установленное число депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти которых не соответствует зафиксированной численности избирателей, должно быть приведено в соответствие с указанными положениями не позднее 1 сентября 2011 года. Сам же Федеральный закон вступил в силу с 1 августа 2011 года, что позволило региональному законодателю привести все в соответствие. А таких субъектов на тот момент было не мало.

Как показал анализ регионального законодательства того периода, установленное число депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти в 19 субъектах Российской Федерации не соответствовали предусмотренной законопроектом численности избирателей.

В восьми субъектах Российской Федерации (республиках Адыгея, Башкортостан, Северная Осетия – Алания, Тыва, Хакасия, Карачаево-Черкесской, Кабардино-Балкарской и Удмуртской республиках) установленное число депутатов превышало их максимальное число, предусмотренное законопроектом для соответствующей численности избирателей, и в связи с этим подлежало сокращению (от двух мандатов в Кабардино-Балкарской Республике до 25 мандатов в Республике Хакасия). В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти Республики Тыва, число депутатов которого в совокупности составляло 162 депутата, необходимо было сократить как минимум 112 мандатов.

В 11 субъектах Российской Федерации (Хабаровском крае, Кемеровской, Пензенской, Саратовской, Тверской, Тюменской и Ульяновской областях, городе федерального значения Москве, Ненецком, Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах) установленное число депутатов было меньше их

минимального числа, предусмотренного законопроектом для соответствующей численности избирателей, и в связи с этим подлежало увеличению (от одного мандата в Тюменской области до 10 мандатов в Пензенской области и городе Москве).

Особое внимание необходимо обратить на реформирование вопроса, касающегося порядка формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, Федеральным законом от 24.07.2002 № 107-ФЗ ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ была дополнена нормой, в соответствии с которой не менее половины региональных народных избранников должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями (по партийным спискам).

Обосновывая свою позицию, разработчики законопроекта ссылались на документы, принятые Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) на Конференции по человеческому измерению. В частности, в п. 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению (СБСЕ) в дополнение к универсальным избирательным стандартам записано, что «... закон и государственная – политика должны обеспечивать проведение выборов в атмосфере свободы и честности, ...должны создаваться надлежащие условия для деятельности политических партий и равенства их перед законом и органами власти».

В пояснительной записке к законопроекту указывалось, что для устранения явной несправедливости по отношению к участвующим в выборах политическим партиям, которую часто несет в себе мажоритарная система, и в целях обеспечения справедливых выборов, раз личным политическим партиям должна быть предоставлена возможность пропорционального (соразмерного) представительства различных составных частей (групп) народонаселения не только в рамках Российской Федерации, но и в субъектах Российской Федерации. Введение элементов пропорциональной избирательной системы, по задумке разработчиков, должна была способствовать активизации участия граждан в выборах

и политике в целом.

Еще один важный аргумент в пользу введения элементов пропорциональной избирательной системы, на который ссылались разработчики законопроекта, связан со следующим обстоятельством. Депутаты, избираемые по одномандатным округам, при принятии решений очень часто, исходя из практических соображений, руководствуются только интересами представляемого ими отдельного избирательного округа. В отличие от них депутатам, выдвинутым по партийным спискам в едином избирательном округе, включающем всю территорию субъекта РФ, значительно легче принимать решения, связанные с консолидированными интересами представляемого ими субъекта. В конечном итоге участие депутатов, избранных по партийным спискам, позволяет законодательному (представительному) органу более эффективно преодолевать местные разногласия и вырабатывать согласованное коллективное решение.

Положительный опыт введения смешанной избирательной системы, включающей элементы партийного пропорционального представительства по единому областному (краевому) списку, на момент принятия указанных нововведений имелись у ряда субъектов РФ: Красноярский край (50% депутатов, выдвинутых по общекраевому списку), Калининградская область (15% депутатов, выдвинутых по общеобластному списку), Ненецкий автономный округ (33% депутатов, выдвинутых по списку от автономного округа), Омская область (33% депутатов, выдвинутых по общеобластному списку), Свердловская область (57% депутатов, выдвинутых по общеобластному списку).

При этом спустя 11 лет пункт 4 ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ вновь претерпела изменения. Так член совета Федерации ФС РФ А.А.Клишас, воспользовавшись своим правом законодательной инициативы, 25 июня 2013 года внес в Государственную Думу ФС РФ текст законопроекта, устанавливающего, что не менее 25 процентов депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, получен-

ных каждым из списков кандидатов. По мнению разработчика законопроекта, ставшего в конечном итоге Федеральным законом от 02.11.2013 № 303-ФЗ, указанные изменения будут мотивировать региональные отделения политических партий и местные сообщества на ведение эффективных избирательных кампаний, где от вклада каждого зависит общий результат и итоговое представительство в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, это позволит привлечь к региональной политической деятельности новых и эффективных лидеров местного общественного мнения, реальных представителей своих территорий.

При этом положение о 25 процентной квоте для политических партий не распространяется на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Очередным переходным моментом в развитии законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе стало принятие Федерального закона от 12.07.2006 № 106-ФЗ, который дополнил п. 4 ст. 4 нормой, в соответствии с которой депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, входят в депутатские объединения (во фракции). Депутатское объединение (фракция) включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов. В депутатские объединения (во фракции) могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Указанные нововведения ставили своей целью укрепление многопартийной системы и повышению роли партий в политической жизни общества. Необходимо подчеркнуть, что на тот момент устанавливалось правило, согласно которому депутат, избранный от соответствующей партии и входящий в депутатское объединение, не вправе выходить из его состава или пере-

ходить в другое депутатское объединение. Кроме этого, депутат, входящий в депутатское объединение, может быть членом только той политической партии, которая образовала данное объединение. Нарушение указанных требований вело к досрочному прекращению полномочия такого депутата. Необходимо отметить, что данные новации касались только депутатов-списочников, а к одномандатникам относится требование быть либо беспартийным, либо членом той партии, которая образовала соответствующее депутатское объединение.

В современной редакции рассматриваемого абзаца содержится норма, в соответствии с которой депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, входят в депутатские объединения (во фракции), за исключением случая прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией. В этом случае деятельность ее фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, а также членство депутатов в этой фракции прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи. В случае прекращения деятельности политической партии, списку кандидатов которой передан депутатский мандат в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным пунктом 17 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в связи с ее ликвидацией или реорганизацией депутат, избранный в составе списка кандидатов такой политической партии, утрачивает права, предоставленные ему наравне с представителями фракций, со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи. С этого дня такой депутат вправе входить в ту или иную фракцию при условии соблюдения требования законодательства.

Фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избран-

ного) в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

В целом анализ динамики федерального законодательства, регулирующего общие принципы организации региональных законодательных (представительных) органов государственной власти, позволяет сделать вывод о нарастающей тенденции по усилению партийных основ в механизме формирования региональных органов государственной власти, и что в настоящее время в России преобладают централистские тенденции. Состояние регионального нормативно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ во многом определяется доминированием «вертикали власти», определенной федеральным центром. Конечно, в субъектах РФ по-прежнему сохраняется разнообразие регионального нормотворчества, однако, принимаемые региональными законодательными (представительными) органами государственной власти законы становятся все менее оригинальными и все более похожи друг на друга. Особенно данная тенденция касается вопросов правового регулирования организации и построения системы региональной власти: унификации подвергаются самые разные аспекты – от наименования высшего должностного лица субъекта РФ до количества депутатов в региональном законодательном (представительном) органе государственной власти. Данная тенденция усиливается из-за появления вслед за вертикалью исполнительных органов «партийной» вертикали.

3 ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Реформа органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в переходный доконституционный период

Начало 90-х годов XX века характеризуется радикальными изменениями в политической и экономической жизни советского общества. Нарастающее противостояние между новым руководством Союзных республик СССР и «Центром» грозило парализовать и без того не особенно успешную деятельность Съезда народных депутатов СССР и создавало обстановку правовой и политической неразберихи⁴⁰. В этих условиях победа сторонников приоритета республиканского законодательства над союзным была предрешена.

12 июня 1990 года Первый Съезд народных депутатов РСФСР большинством голосов принял Декларацию о государственном суверенитете, провозгласил верховенство Конституции и Законов РСФСР на всей территории республики и подтвердил необходимость существенного расширения прав краев и областей, входящих в федерацию⁴¹.

Последовавшее, после неудавшегося государственного переворота 19-21 августа 1991 года, поражение консервативного крыла партийно-государственной бюрократии, объединившейся вокруг ГКЧП, привело к окончательной смене общественного строя в стране⁴². Чтобы не допустить потери управляемости в регионах в этих не простых политических условиях 21 августа 1991 года Верховным Советом РСФСР было принято Постановление № 1626-1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР». Во исполнение указанного Постановле-

⁴⁰ Бирюков Н.И. Становление институтов представительной власти в современной России. М. 2004. С. 317

⁴¹ Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. С. 22

⁴² Представительные органы власти в Приамурье. Очерки истории / отв. ред. Л.В. Буянова. Благовещенск, 2009. С. 115

ния в целях укрепления государственной дисциплины, организации эффективного управления народным хозяйством и обеспечения единства в деятельности органов исполнительной власти 22 августа 1991 года Президент РСФСР издал Указ № 75, в соответствии с которым исполнительно-распорядительные функции государственного управления на местах передавались вновь создаваемым администрациям.

Право назначать на должность и освобождать от должности главу администрации было за Президентом РСФСР. При этом Президент РСФСР Указом от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»⁴³ провозгласил единую систему исполнительной власти, в состав которой вошли: Президент РСФСР и Вице-президент РСФСР, Совет Министров РСФСР, Советы Министров республик в составе РСФСР, иные органы исполнительной власти и должностные лица – главы исполнительной власти.

Закон РСФСР от 24.10.1991 № 1803-1 «О выборах главы администрации»⁴⁴ утвердил правила, в соответствии с которыми процедура избрания высших должностных лиц региона осуществляются гражданами РСФСР на основе всеобщего избирательного права. Однако V Съезд народных депутатов РСФСР принимает Постановление от 01.11.1991 № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы»⁴⁵, в котором выборы глав администраций признает нецелесообразными и запрещает их проведения до 01 декабря 1992 года. Вместе с тем в Конституцию (Основной закон) РСФСР были внесены изменения, в соответствии с которыми появилось правовое основание легитимировать возможность учреждения поста президента республики в составе Российской Федерации. Так, согласно ст. 132.1 Конституции РСФСР в данной редакции президент республики в составе РСФСР

⁴³ Представительные органы власти в Приамурье. Очерки истории / отв. ред. Л.В. Буянова. Благовещенск, 2009. С. 116

⁴⁴ Закон РСФСР от 24.10.1991 № 1803-1 «О выборах главы администрации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991. № 45. Ст. 1491.

⁴⁵ Постановление от 01.11.1991 № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991. № 45. Ст. 1491

объявлялся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в республике. При этом права и обязанности, а также правовое регулирование процедуры проведения избирательной кампании и регулирование дальнейшей деятельности руководителей высших региональных исполнительных органов государственной власти (администраций) национальных республик, входивших в состав РСФСР устанавливались в текстах основных законов соответствующих регионов⁴⁶.

Одновременно ставится вопрос об ответственности глав администраций перед Президентом РФ. Так, Указом от 07.08.1992 № 828 закреплялась возможность применить к главам администраций меры дисциплинарного воздействия в виде замечания, предупреждения о неполном служебном соответствии, освобождения от должности. Указанные меры могли применяться ко всем главам администраций (краевым, областным, городов федерального значения, автономной области, автономных округов), за исключением глав республик, входящих в состав Российской Федерации.

При лоббировании Президента РФ, уже 10 декабря 1992 года VII Съезд народных депутатов РФ принимает постановление «О главах администраций», в котором запрещает организацию повсеместных выборов глав администраций на период до выборов депутатов Советов нового созыва⁴⁷.

Существенное влияние на формирование концепции построения современной модели власти в субъектах РФ оказал Федеративный договор от 31.03.1992 года. При этом многие ученые конституционалисты не единожды обращали внимание на не системность ряда положений, отраженных в нем.

По мнению Л.В. Четверикова, несмотря на то, что субъекты Федерации, признавшие указанный договор, приобрели возможность участвовать в федеральном законодательном процессе, их правовой статус оказался не равнозначным. Так, по одним и тем же вопросам республики издавали законы, а другие субъекты – иные нормативные правовые акты, уступающие по юридической

⁴⁶ Конституция (Основной Закон) РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991. № 45. Ст. 1497.

⁴⁷ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебник. изд. 4-е, переработ. и доп. М.: Норма. 2011. С. 96

силе законам⁴⁸.

По мнению Е.Е. Никитина принятия указанного договора значительно повысило статус краев и областей, расширив объем их прав. При этом объема их полномочий все еще не хватало для эффективного выполнения задач, направленных на социально-экономическое развитие своих территорий⁴⁹.

Однако, несмотря на противоречивость и непоследовательность отдельных положений Федеративного договора, необходимо признать, что его принятие и вступление в силу послужили катализатором развития федеративных отношений, охвативших все виды субъектов Федерации. Таким образом, российский федерализм стал не только механизмом решения национального вопроса, но и способом демократизации управления государством⁵⁰, приобрел, наряду с национальным, и территориальный компонент⁵¹.

Закон РФ от 01.04.1993 № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации»⁵² установил процедуру назначения главы администрации, при которой региональный Совет народных депутатов предлагает Президенту РФ произвести назначение определенной кандидатуры на эту должность. Так, Президент РФ вносит на согласование соответствующему региональному Совету не менее одной кандидатуры, претендующий занять кресло главы высшего регионального органа исполнительной власти. В своем решении соответствующий региональный Совет обязан сообщить Президенту РФ о согласовании кандидатуры или ее отклонении. В последнем случае соответствующий региональный Совет вправе обратиться к

⁴⁸ Четверикова Л. В. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: опыт и проблемы (по материалам республики Коми). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юр. наук. СПб. 1998. С. 14.

⁴⁹ Никитина Е.Е. Устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа как источник конституционного права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юр. наук. М. 1998. С. 12.

⁵⁰ Государственное право Российской Федерации. Учебник / под ред. О.Е. Кутафина. М. 1996. С. 115.

⁵¹ Златопольский Д.Л. Процесс развития федеративных отношений в России // Вестник Московского университета. Право. 1998. № 6. С. 12.

⁵² Закон РФ от 01.04.1993 № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» // Российская газета. 1993. 23 апреля.

Президенту РФ с просьбой внести на рассмотрение Совета другие кандидатуры. Также, в случае отклонения предложенной Президентом РФ кандидатуры, у Совета сохранялось право принять решение о проведении выборов главы администрации.

Особый интерес представляет Указ Президента РФ от 23.08.1993 № 1313, принятый для создания более благоприятных условий и защищенности в правовом и социальном плане, а также для возможности получения главой исполнительной власти региона компенсации, которая появляется в следствии дополнительной нагрузки и определенной степени напряженности труда и ответственности. Так, в соответствии с названным указом главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации приобретали статус должностных лиц в единой системе органов исполнительной власти в пределах соответствующих регионов.

Главы регионов приобретали возможность после окончания своих полномочий продолжить получения заработной платы последующего трудоустройства на новое место работы в течение одного года. Особенность данной социальной гарантии заключалась в том, что если при новом трудоустройстве размер заработной платы экс главы региона был меньше получаемой им в статусе главы, то осуществлялась доплата до размера прежней заработной платы. Однако пользоваться такой компенсацией уволенные руководители регионов могли не дольше года. При этом указанные расходы ложились на соответствующий региональный бюджет.

Важным историческим событием для реформы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в переходный доконституционный период стало принятие Указа от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»⁵³ в котором Президент РФ прекратил деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Многие региональные Советы народных депутатов, в том числе в Амурской области, не

⁵³ Указа от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

поддержали Президента РФ и осудили его действия как противоконституционные. В регионах, в которых главы администраций поддержали Президента РФ, Советы народных депутатов, имеющие иную по сравнению с исполнительной властью точку зрения, пытались отстранить их от должностей.

В ответ на это Президент РФ своим Указом от 27.09.1993 № 1465⁵⁴ установил, что по предметам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, региональные органы исполнительной власти входят в единую систему исполнительной власти и подчиняются Совету Министров – Правительству РФ. При этом данным указом были установлены ограничения по освобождению глав региональных администраций, не иначе как по решению Президента, и запреты на проведение выборов глав администраций и голосований по их отзыву до начала работы Федерального Собрания. В дальнейшем последовал роспуск Президентом РФ ряда региональных Советов. Некоторые региональные Советы были распущены главами администраций соответствующих регионов, а отдельные региональные Советы приняли решение о самороспуске.

Региональным органом исполнительной власти в административно-территориальных субъектах Федерации являлась администрация (правительство), возглавляемая главой. При этом региональному представительному (законодательному) органу государственной власти соответствующего субъекта давалось право самостоятельно определить наименование исполнительного органа и его главы с учетом исторических, национальных и других условий и традиций. Состав администрации (правительства) формировался главой.

Таким образом, вплоть до принятия Конституции РФ, в России отсутствовало слаженное нормативное регулирование порядка формирования и деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а продолжающиеся политические игры на федеральном уровне неизбежно отражались на работоспособности и эффективности региональных

⁵⁴ Указ Президента РФ от 27.09.1993 № 1465 «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 40. Ст. 3739.

органов государственной власти.

3.2 Развитие правового регулирования исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период с 1993 по 1999 годы

Началом нового этапа развития правового регулирования исполнительных органов государственной власти является принятие 12 декабря 1993 года на всенародном референдуме Конституции Российской Федерации, в ч. 2 ст. 77 которой говорится, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Таким образом, федеральная система предопределяет систему органов государственной власти субъекта РФ. Об этом достаточно четко высказался Конституционный суд РФ в постановлении от 18.01.1996 по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края: «Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти». Поэтому в Уставе края недопустимо закреплять нормы, «ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение»⁵⁵.

Это требование должно обеспечиваться при конструировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Чтобы выяснить, как Российская Федерация влияла на организацию государственной власти в ее субъектах в период до 1999 года, обратимся к ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. Она гласит: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

⁵⁵ Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992 – 1996. М., 1997. С. 119.

Однако период с 1993 года по 1999 год характеризуется отсутствием соответствующего федерального закона. Справедливости ради необходимо отметить, что в рассматриваемом периоде отсутствие федеральных законов являлось нормой. При этом правовое регулирование осуществлялось указами президента, носившими силу законов.

Так, в качестве нормативно-правового акта, определяющего механизм реализации ст. 77 Конституции РФ, принципы и порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выступал Указ Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ»⁵⁶, согласно которому в компетенции Президента РФ сосредотачивались вопросы назначения на должность и освобождения от должности глав администраций, а также применения к ним мер дисциплинарной ответственности.

В соответствии с названным указом все главы регионов, как избранные, так и назначенные, были уравнены в полномочиях, содержащихся в Конституции РФ и действующим на тот момент федеральным и региональным законодательством, отнесенным к компетенциям руководителей органов государственной власти, а также наделялись ответственностью за реализацию этих полномочий.

Президент оставлял за собой право вплоть до принятия федерального закона решать вопросы о назначении выборов главных должностных лиц региона.

При этом, как верно заметил Г.Б. Романовский, такое право у Президента РФ просуществовало недолго⁵⁷.

Так, Конституционный Суд РФ ссылаясь на то, что Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации ФС РФ» содержит норму в соответствии с которой «выборы глав исполнительных орга-

⁵⁶ Указ Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» // Российская газета. 1994. 7 октября.

⁵⁷ Романовский Г.Б. Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. М.: АНО «Центр публично-правовых исследований». 2008. С. 79

нов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть завершены не позднее декабря 1996 года»⁵⁸ следовательно, установил «иной порядок» назначения выборов, признал абзац второй пункта 2 Указа утратившим силу⁵⁹.

Помимо этого, Указом Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 было утверждено Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, определяющее права, обязанности и ответственность главы администрации (губернатора) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, предусматривающее основные правовые и социальные гарантии при осуществлении ими своих обязанностей. Указанное положение должно было действовать до принятия соответствующих федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, следовательно, носить переходный характер.

С момента вступления в должность глава исполнительной власти соответствующего региона становился членом постоянно действующего координационно – консультативного Совета глав администраций при Президенте Российской Федерации и принимал участие в его работе в порядке, предусмотренном Положением о Совете глав администраций при Президенте Российской Федерации.

Особый интерес вызывали вопросы взаимодействия органов исполнительной власти региона с федеральными органами государственной власти в рассматриваемый период. Так, в соответствии с положением о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 3.10.1994 № 1969, глава администрации подчинялся Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федера-

⁵⁸ Федеральный закон от 05.12.1995 N 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.1995. № 50. Ст. 4869.

⁵⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 N 11-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

ции по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом глава администрации имел возможность в пределах своей компетенции действовать абсолютно самостоятельно, не выходя, соответственно, за рамки действующего нормативно-правового поля.

В завершении необходимо отметить, что анализ действующего в период с 1993 года по 1999 год нормативно-правового регулирования, порядка формирования и деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации позволяет прийти к выводу о том, что рассматриваемый период можно охарактеризовать как переходный, так как именно в это время формировались основные правовые механизмы, в дальнейшем нашедшие свое отражение в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3.3 Анализ изменения правового регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на примере совершенствования Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ и регионального законодательства

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, установила правовой статус и механизм взаимоотношения региональных органов государственной власти, а также необходимость разработки и принятия специального федерального закона, определяющего базовые начала организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти.

Упомянутым законодательным актом является Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», принятый нижней палатой российского парламента 22 сентября 1999 года и подписанный Президентом Российской Федерации 6 октября 1999 года.

Настоящим прорывом в сфере разделения властей стали изменения, вне-

сенные в Федеральный закон № 184-ФЗ в июле 2003 года. Так, Федеральный закон № 184-ФЗ был дополнен Главой IV.1, устанавливающие базовые основы разграничения полномочий среди федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ⁶⁰. Нововведения заключались в следующем:

1) на федеральном уровне был закреплен исчерпывающий перечень собственных полномочий субъектов РФ, источником которых должен стать региональный бюджет. При этом в случае делегирования федеральными органами региональным органам полномочий, не нашедших свое нормативное закрепление в указанном перечне, они в обязательном порядке должны сопровождаться финансированием за счет субвенций из федерального бюджета. Другими словами, разграничение полномочий по предметам совместного ведения на федеральные и региональные стали связывать с финансовым обеспечением из бюджета соответствующего уровня;

2) усложнился порядок заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами: появилась необходимость привлечения всех ветвей власти, договор утверждается отдельным федеральным законом, и т.д.

В результате данного нововведения из 46 субъектов РФ, с которыми Российская Федерация до этого заключала указанные договоры, по состоянию на январь 2017 года действует только один договор – с Республикой Татарстан, заключенный на десять лет до июня 2017 года и утвержденный Федеральным законом от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»⁶¹;

⁶⁰ Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2709.

⁶¹ Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.

3) введен новый принцип целевого назначения имущества, в соответствии с которым в региональной собственности может находиться только то имущество, которое предназначено для осуществления закрепленных законом полномочий. Перечень указанного имущества нашел свое отражение в ст. 26.11 Федерального закона № 184-ФЗ. Все остальное имущество необходимо либо перефилировать, либо приватизировать в соответствии с действующим законодательством.

На наш взгляд полноценное исследование системы органов государственной власти должно охватывать разные аспекты изучаемого вопроса. В связи с этим представляется наиболее верным комплексный подход, рассматривающий систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации со системно-структурной позиции, принципа разделения властей с учетом специфики построения федеративного государства.

Что касается полномочий региональных органов государственной власти в Российской Федерации, то их количество также подвергается постоянному реформированию. Так, если по состоянию на июль 2003 года Федеральный закон № 184-ФЗ по предметам совместного ведения включал только 41 полномочие, самостоятельно реализуемое региональными органами государственной власти за счет собственных средств бюджета, то в настоящее время (по состоянию на январь 2017 года) таких полномочий закреплено уже 109, то есть за 14 лет их число увеличилось в 2,66 раза. При этом простое перечисление указанных полномочий занимает более десяти страниц машинописного текста, что лишает возможности провести их анализ в рамках настоящей статьи.

Особое внимание необходимо обратить на законодательные изменения, которым за 17 лет подверглась процедура наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Так, с момента вступления в силу Федерального закона № 184-ФЗ данный механизм менялся четыре раза:

1) с 1999 по 2004 годы высшее должностное лицо субъекта РФ избирался непосредственно населением, проживающим на указанной территории, и обладающим активным избирательным правом;

2) с 2004 по 2012 годы действовала правовая процедура наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению Президента РФ региональным законодательным (представительным) органом;

3) с 2012 по 2013 годы высшее должностное лицо субъекта РФ вновь избирается населением. Однако в отличие от механизма, действовавшего в период с 1999 по 2004 годы дополнительно было добавлено условие о необходимости поддержки кандидата, желающего стать высшим должностным лицом субъекта РФ, оказанной депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранными на муниципальных выборах главами муниципальных образований субъекта РФ в количестве от 5 до 10 %. При этом подписи в поддержку должны быть получены не менее чем в 3/4 муниципальных районов и городских округов субъекта РФ;

4) с 2013 год по настоящее время регион обладает правом самостоятельно выбрать для себя механизм наделения полномочиями высшего должностного лица: либо прямые выборы населением, либо избрание высшего должностного лица субъекта депутатами регионального законодательного (представительного) органа по представлению Президента РФ.

Кроме этого Федеральный закон № 184-ФЗ был дополнен механизмом отзыва высшего должностного лица населением субъекта, который возможно применить в случаях:

1) если глава субъекта РФ нарушил федеральное или региональное законодательство;

2) если суд установит, что глава субъекта РФ неоднократно без уважительных причин не выполнил возложенные на него обязанности.

Таким образом, сформировавшиеся в настоящее время региональная система разделения властей представляется в достаточной мере унифицированной. К общественно-политическим условиям, способствующим сохранению ее в указанном положении, относятся следующие факторы:

- чрезмерно высокий уровень концентрации властных полномочий в федеральном центре;

- особенности воплощения в жизнь основных начал федерализма;
- национально-территориальный принцип формирования субъектов Российской Федерации;
- существования над региональной надстройкой в виде федеральных округов;
- появление в составе Российской Федерации новых регионов в лице объединенных и присоединенных субъектов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведения комплексного научного анализа особенностей и закономерностей становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нами сделаны следующие выводы по каждой поставленной в настоящей магистерской диссертации задаче.

1. В юридической науке существуют несколько подходов к изучению системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как объекта исследования.

Одна группа авторов рассматривает вопросы правового регулирования органов государственной власти с точки зрения системы построения управленческой структуры, отграничивая понятия «система» и «структура». Сторонники данного подхода придерживаются мнения, в соответствии с которым структура определяет функциональную деятельность системы, линию ее поведения, характер взаимодействия. Она отражает форму расположения элементов и характер взаимодействия их сторон и свойств. По их мнению с помощью структуры возможно:

- во-первых, сконструировать, сформулировать на основе принципов целое, состоящее из структурных частей;
- во-вторых, определить место каждого звена в структуре, интегрировать их в систему.

Сторонники системно-структурного подхода считают, что система органов государственной власти субъекта РФ представляет собой взаимосвязь законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов государственной власти субъекта РФ, в рамках которой обеспечивается их согласованное функционирование для решения возложенных на них конституционных задач.

Вторая группа авторов, исследуя вопросы формирования и развития органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, ставят во главу угла принцип разделения властей, относящийся к универсальным принципам

организации государственной власти, применяемый в России с учетом ее исторических, социальных, культурных и иных особенностей. При этом в отечественной научной литературе по поводу разделения властей находят поддержку несколько позиций:

- первая позиция заключается в доминировании законодательного (представительного) органа власти над остальными органами;

- вторая позиция заключается в равноправии всех властных ветвей, входящих в единую систему органов государственной власти;

- третья позиция предполагает доминирование исполнительных органов государственной власти над законодательным (представительным) органом власти и органами судебной ветви власти в силу реализацией ими административно-управленческих полномочий.

Существующие конституционно-правовые нормы, определяющие механизм реализации принципа сдержек и противовесов, ставят своей целью обеспечение согласованности приоритетов деятельности всех ветвей власти при решении актуальных вопросов государственного управления. Таким образом, указанный механизм направлен на реализацию функции сдерживания и ограничения самой государственной власти, т.е. функцию самоограничения, выступает в качестве определенных пределов, не позволяющих органам государственной власти превышать определенные им нормами права полномочий.

Третья группа ученых рассматривает вопросы формирования региональных органов государственной власти через призму федеративного государственного строительства, ставя во главу угла соотношение интересов федерального центра и регионов.

Кроме этого нельзя забывать, что федерализм необходимо рассматривать с точки зрения принципа конституционно-правового регулирования. Таким образом в основе правового содержания федерализма как принципа конституционно-правового регулирования лежит положение, в соответствии с которым основным и приоритетным методом объединения и урегулирования противоречий между федеральным центром и его субъектами является конституционно-

правовой способ регламентации, исключая применение мер принуждения и насилия, выходящих за рамки правового поля. Такой способ базируется исключительно на добровольности сотрудничества и интеграции и подразумевает разнообразные формы своей практической реализации.

Подводя итоги, обозначим нашу позицию, в соответствии с которой, на наш взгляд полноценное исследование системы органов государственной власти должно охватывать разные аспекты изучаемого вопроса. В связи с этим представляется наиболее верным комплексный подход, рассматривающий систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации со системно-структурной позиции, принципа разделения властей с учетом специфики построения федеративного государства.

2. Проведенное исследование позволяет прийти к выводу об отсутствии единого подхода в вопросах периодизации становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данная позиция находит свое подтверждение в отечественном законодательстве об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В самом общем виде можно выделить следующие периоды становления и развития системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) с 1990 по 1993 годы – «доконституционный этап», характеризующийся ярким желанием региональных властей расширить перечень своих полномочий, вплоть до приобретения статуса независимого государства в составе России. При этом данный этап также характеризуется рядом противоречий, возникающих между федеральным центром и региональным руководством по ряду вопросов, в том числе:

- вопросов национального самоопределения национальных республик, входивших в состав РФ;
- вопросов предоставления возможности региональным властям самостоятельно, без согласования с федеральным центром, изменять свой статус;
- вопросов предоставления независимости регионам по отдельным вопро-

сам;

- вопросов признания приоритета регионального законодательства над общефедеральным законодательством, как наиболее близкого к населению данной территории;

- вопросов предоставления жителям национальных республик своего гражданства наравне с российским.

В ходе сложнейшей работы федерального центра с республиканской элитой в 1992 году между участниками переговорного процесса был достигнут компромисс, закрепившийся путем подписания Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий.

2) с 1993 по 1999 годы – «договорный этап» или «промежуточный этап», характеризующийся тенденциями к договорному способу согласования интересов федерального центра и региональных руководителей, как определяющему механизму их взаимодействия. При этом в большинстве случаев многие заключаемые в рассматриваемый период договор и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональными органами власти не соответствовали конституционным принципам.

3) с 1999 года по настоящее время – «централизаторский этап», характерной особенностью которого является стабилизация и гармонизация федерального и регионального законодательства, обеспечиваемая сначала принятием законов, направленных на приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральными законами, а затем постепенным снижением темпов принятия новых региональных законов при одновременном увеличении законов о поправках к действующим законам.

При этом более детальный анализ отечественного законодательства позволяет выделить более мелкие периоды становления и развития системы органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3. Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы организации и деятельности органов законодательной (представительной) власти субъек-

ектов Российской Федерации, действующих в период с 1990 по 1993 годы, а также результатов исследований ученых юристов, посвященных изучаемой проблематике, позволяет нам прийти к выводу, что в начале 90-х гг. XX века, в эпоху сложных и противоречивых конституционно-правовых реформ, коренным изменениям подверглись практически все сферы общественных отношений в нашей стране, в т.ч. политическая, экономическая, социальная и культурная.

Проблема становления региональных законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации обуславливалась сложностью и противоречивостью рассматриваемого периода.

Формированию полноценной правовой базы, регулирующей изучаемые процессы, мешали нарастающие конфликты между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти молодого государства, от разрешения которых зависело будущее политического устройства страны.

Становление органов законодательной власти субъектов Российской Федерации во многом связано с наделением представительных органов государственной власти краев и областей законодательными полномочиями. Начало этого периода можно соотнести с принятием ряда нормативных актов, не всегда имеющих форму закона. Значительное влияние на вопросы организации государственной власти субъектов РФ оказали такие нормативные акты федерального уровня, как указы Президента РФ от 09.10.1993 № 1617; от 22.10.1993 № 1723 и многие другие. С принятием и вступлением в силу действующей Конституции Российской Федерации начался новый этап развития органов государственной власти субъектов РФ.

Так, например, 23 октября 1994 года в Амурской области прошли первые выборы в новый законодательный (представительный) орган государственной власти Амурской области – Амурское областное Собрание. С этой даты и началась история Законодательного Собрания Амурской области, становление регионального законодательства, активная, многогранная, напряженная работа депутатов всех семи созывов.

Перед депутатским корпусом первого созыва, осуществляющих свою работу с 1994 по 1997 годы, стояла важная задача, требующая принятия незамедлительных, но взвешенных решений – формирование законодательной основы для дальнейшего развития региона.

Так, в 1994 году – первом году работы нового законодательного (представительного) органа вся деятельность была направлена на создание региональной нормативно-правовой базы, лежащей в основе создаваемой в регионе эффективной системы управления. В связи с этим большинство законов, принятых Амурским областным Советом народных депутатов первого созыва, являются без всякого сомнения знаковыми. Так, в этот перечень можно включить Устав (основной Закон) Амурской области, как базовый нормативно-правовой документ, обладающий высшей юридической силой в регионе.

4. В соответствии с Конституцией РФ, принятой 12 декабря 1993 года на всенародном референдуме, региональные законодательные (представительные) органы государственной власти приобретали большую самостоятельность в вопросах выбора способов организационно-правового обеспечения своей деятельности, чем это было в существовавшей ранее Конституции РСФСР и прочих нормативно-правовых актах. Это послужило появлению широкого разнообразия организационных структур построения региональных органов государственной власти.

22 декабря 1993 года был принят Указ Президента РФ № 2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации». Указанный документ определял пределы численности регионального депутатского корпуса, имеющего возможность работать на профессиональной оплачиваемой и постоянной основе. Тот факт, что депутаты, осуществляющие депутатские полномочия на гарантированной оплачиваемой основе и превращая эту работу в свою основную профессиональную деятельность обладают большей независимостью от других органов государственной власти и имеют большую заинтересованность:

во-первых, в укреплении позиций законодательного (представительного) органа государственной власти;

- в повышении эффективности и результативности своей работы;
- в привлечении народной поддержки для продолжения своих депутатских полномочий.

Указанные факторы, без сомнения, вызывали определенную беспокойность руководителей органов исполнительной власти, так как усиление законодательной (представительной) власти создавала для них некоторые неудобства, в том числе в принятии непопулярных в народе решений, коими славился рассматриваемый период.

На наш взгляд закрепление количественного ограничения возможных профессиональных депутатов двумя пятыми от общего числа привело к некоторому регрессу в вопросе развития регионального парламентаризма, и отбросило уровень законодательных (представительных) органов государственной власти региона к отрицательной практике в работе существовавших ранее Советов, при которых депутаты, осуществляющие свою деятельность на общественных началах, не имели возможность в силу производственной занятости глубоко и вдумчиво погружаться в нормативный материал, предлагаемый для утверждения, и голосовали за него по указанию партийного руководства.

Еще одной проблемой, негативно сказывающейся на работе законодательных (представительных) органов государственной власти в регионах рассматриваемого периода, являлось то обстоятельство, что при формировании указанных органов в период с декабря 1993 года по март 1994 года при непосредственном участии руководителей региональных администраций в них оказывалось большое количество представителей исполнительной власти, а также руководителей подведомственных им учреждений. В результате этого, как верно заметил Е.К. Бородин, «получила распространение практика, когда Советы не могли набрать кворум и распускались исполнительной властью».

В отсутствии легитимного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта вопросы правового обеспечения проведения

избирательной кампании по формированию нового законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта решались исполнительными органами государственной власти. Таким образом, в таких регионах сложилась ситуация, когда исполнительная власть путем прямого правового регулирования реформировала власть законодательную, что является грубейшим нарушением принципа разделения властей.

Так, например, 23 октября 1994 года в Приамурье состоялись первые выборы в Амурское областное Собрание – так тогда, до января 1996 года, именовался законодательный (представительный) региональный орган, возглавить который было доверено А.Н. Белоногову. С этой даты и началась история Законодательного Собрания Амурской области, становление регионального законодательства, активная, многогранная, напряженная работа депутатов всех семи созывов.

В целом указанный период можно охарактеризовать как переходный – при наличии конституционных предпосылок к формированию и деятельности законодательных (представительных) органов власти на федеральном уровне, как и на региональном, отсутствовало правовое регулирование рассматриваемых процессов в виде закона. При этом Президент РФ, как глава государства и гарант Конституции, своим указом устанавливал правовое регулирование деятельности органов законодательной (представительной) власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации, что вполне было в духе того периода.

5. Современный этап развитие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации берет свое начало с принятия Федерального закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Его принятие сопровождалось большими сложностям, вызванными как правовыми, так и политическими обстоятельствами того времени: Совет Федерации отклонял принятый Государственной Думой законопроект четыре раза, а

после одобрения Совета Федерации Президентом РФ использовалось право вето. Всего же, от внесения законопроекта в нижнюю палату российского парламента до принятия его в качестве Федерального закона прошло три года (с 1996 по 1999 года).

Но и после принятия Федеральный закон № 184-ФЗ подвергается постоянному реформированию: так, с момента его принятия по настоящее время в него были внесены изменения 139 федеральными законами. Последние изменение, внесенное в указанный Федеральный закон, было сделано 28 декабря 2016 года Федеральным законом № 465-ФЗ и касалось полномочий региональных органов государственной власти в части регулирования организации отдыха и оздоровления детей.

В целом анализ динамики федерального законодательства, регулирующего общие принципы организации региональных законодательных (представительных) органов государственной власти, позволяет сделать вывод о нарастающей тенденции по усилению партийных основ в механизме формирования региональных органов государственной власти, и что в настоящее время в России преобладают централистские тенденции. Состояние регионального нормативно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ во многом определяется доминированием «вертикали власти», определенной федеральным центром. Конечно, в субъектах РФ по-прежнему сохраняется разнообразие регионального нормотворчества, однако, принимаемые региональными законодательными (представительными) органами государственной власти законы становятся все менее оригинальными и все более похожи друг на друга. Особенно данная тенденция касается вопросов правового регулирования организации и построения системы региональной власти: унификации подвергаются самые разные аспекты – от наименования регионального парламента до количества депутатов в региональном законодательном (представительном) органе государственной власти. Данная тенденция усиливается из-за появления вслед за вертикалью исполнительных органов «партийной» вертикали.

б. Право назначать на должность и освобождать от должности главу администрации было за Президентом РСФСР. При этом Президент РСФСР Указом от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» провозгласил единую систему исполнительной власти, в состав которой вошли: Президент РСФСР и Вице-президент РСФСР, Совет Министров РСФСР, Советы Министров республик в составе РСФСР, иные органы исполнительной власти и должностные лица – главы исполнительной власти.

Закон РСФСР от 24.10.1991 № 1803-1 «О выборах главы администрации» утвердил правила, в соответствии с которыми процедура избрания высших должностных лиц региона осуществляются гражданами РСФСР на основе всеобщего избирательного права. Однако V Съезд народных депутатов РСФСР принимает Постановление от 01.11.1991 № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», в котором выборы глав администраций признает нецелесообразными и запрещает их проведения до 01 декабря 1992 года. Вместе с тем в Конституцию (Основной закон) РСФСР были внесены изменения, в соответствии с которыми появилось правовое основание легитимировать возможность учреждения поста президента республики в составе Российской Федерации. Так, согласно ст. 132.1 Конституции РСФСР в данной редакции президент республики в составе РСФСР объявлялся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в республике. При этом права и обязанности, а также правовое регулирование процедуры проведения избирательной кампании и регулирование дальнейшей деятельности руководителей высших региональных исполнительных органов государственной власти (администраций) национальных республик, входивших в состав РСФСР устанавливались в текстах основных законов соответствующих регионов.

Важным историческим событием для реформы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в переходный доконституционный период стало принятие Указа от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституци-

онной реформе в Российской Федерации» в котором Президент РФ прекратил деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Многие региональные Советы народных депутатов, в том числе в Амурской области, не поддержали Президента РФ и осудили его действия как противоконституционные. В регионах, в которых главы администраций поддержали Президента РФ, Советы народных депутатов, имеющие иную по сравнению с исполнительной властью точку зрения, пытались отстранить их от должностей.

Таким образом, вплоть до принятия Конституции РФ, в России отсутствовало слаженное нормативное регулирование порядка формирования и деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а продолжающиеся политические игры на федеральном уровне неизбежно отражались на работоспособности и эффективности региональных органов государственной власти.

7. Началом нового этапа развития правового регулирования исполнительных органов государственной власти является принятие 12 декабря 1993 года на всенародном референдуме Конституции Российской Федерации, в ч. 2 ст. 77 которой говорится, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Таким образом, федеральная система предопределяет систему органов государственной власти субъекта РФ. Об этом достаточно четко высказался Конституционный суд РФ в постановлении от 18.01.1996 по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края: «Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти». Поэтому в Уставе края недопустимо закреплять нормы, «ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение».

В целом анализ действующего в период с 1993 года по 1999 год нормативно-правового регулирования порядка формирования и деятельности исполни-

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации позволяет прийти к выводу о том, что рассматриваемый период можно охарактеризовать как переходный, так как именно в это время формировались основные правовые механизмы, в дальнейшем нашедшие свое отражение в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

8. Конституция РФ установила правовой статус и механизм взаимоотношения региональных органов государственной власти, а также необходимость разработки и принятия специального федерального закона, определяющего базовые начала организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти.

Упомянутым законодательным актом является Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Настоящим прорывом в сфере разделения властей стали изменения, внесенные в Федеральный закон № 184-ФЗ в июле 2003 года. Так, Федеральный закон № 184-ФЗ был дополнен Главой IV.1, устанавливающей базовые основы разграничения полномочий среди федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Нововведения заключались в следующем:

- на федеральном уровне был закреплен исчерпывающий перечень собственных полномочий субъектов РФ, источником которых должен стать региональный бюджет. При этом, в случае делегирования федеральными органами региональным органам полномочий, не нашедших свое нормативное закрепление в указанном перечне, они в обязательном порядке должны сопровождаться финансированием за счет субвенций из федерального бюджета. Другими словами, разграничение полномочий по предметам совместного ведения на федеральные и региональные стали связывать с финансовым обеспечением из бюд-

жета соответствующего уровня;

- усложнился порядок заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами: появилась необходимость привлечения всех ветвей власти, договор утверждается отдельным федеральным законом, и т.д. В результате данного нововведения из 46 субъектов РФ, с которыми Российская Федерация до этого заключала указанные договоры, по состоянию на январь 2017 года действует только один договор – с Республикой Татарстан, заключенный на десять лет до июня 2017 года и утвержденный Федеральным законом от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»;

- введен новый принцип целевого назначения имущества, в соответствии с которым в региональной собственности может находиться только то имущество, которое предназначено для осуществления закрепленных законом полномочий. Перечень указанного имущества нашел свое отражение в ст. 26.11 Федерального закона № 184-ФЗ. Все остальное имущество необходимо либо перефилировать, либо приватизировать в соответствии с действующим законодательством.

Особый интерес вызывает динамика процедура наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Так, с момента вступления в силу Федерального закона № 184-ФЗ данный механизм менялся четыре раза:

- с 1999 по 2004 годы высшее должностное лицо субъекта РФ избрался непосредственно населением, проживающим на указанной территории, и обладающим активным избирательным правом;

- с 2004 по 2012 годы действовала правовая процедура наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению Президента РФ региональным законодательным (представительным) органом;

- с 2012 по 2013 годы высшее должностное лицо субъекта РФ вновь избирается населением. Однако в отличии от механизма, действовавшего в период с

1999 по 2004 годы дополнительно было добавлено условие о необходимости поддержки кандидата, желающего стать высшим должностным лицом субъекта РФ, оказанной депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранными на муниципальных выборах главами муниципальных образований субъекта РФ в количестве от 5 до 10 %. При этом подписи в поддержку должны быть получены в не менее чем в 3/4 муниципальных районов и городских округов субъекта РФ;

- с 2013 год по настоящее время регион обладает правом самостоятельно выбрать для себя механизм наделения полномочиями высшего должностного лица: либо прямые выборы населением, либо избрание высшего должностного лица субъекта депутатами регионального законодательного (представительного) органа по представлению Президента РФ.

Таким образом, подводя общий итог проведенного исследования, мы приходим к выводу, что Российская Федерация прошла большой путь становления и развития системы региональных органов государственной власти, накопила богатый опыт правового регулирования указанной проблематики.

Конец 90-х – начало 2000-х годов стало переломным в истории российского государства в вопросе построения единой системы органов государственной власти с учетом федеративного устройства государства. При этом нельзя сказать, что реформа системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации полностью завершена и приобрела неизменный вид. Работа над поиском идеальной модели продолжается как и 27 лет назад. Однако в отличие от реформаторов того периода у современных государственных деятелей уже имеется накопленный исторический опыт, позволяющий им избежать необдуманных ошибок при принятии ключевых государственных решений.

За неполные три десятка лет система взаимоотношений регионов и центра изменилась от полной децентрализации до сверхконцентрации власти у федерального центра. И сегодня мы являемся свидетелями продолжающейся реформы, направленной на формирование оптимальной модели построения региональной системы органов государственной власти в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

- 1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 31. – Ст. 4398
- 2 Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 года № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990 год. – № 2. – С. 22
- 3 Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 3996.
- 4 Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (в ред. ФЗ от 19.12.2016 № 68-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 31 июля. – № 162.
- 5 Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 08 октября – № 202.
- 6 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
- 7 Федеральный закон от 05.12.1995 N 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4869.

8 Закон РФ от 05.03.1992 N 2449-1 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Российская газета. – 1992 год. – 20 марта. – № 65.

9 Закон РСФСР от 05.12.1991 N 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991 – № 51. – Ст. 1794.

10 Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.12.2012 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7477.

11 Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 35 – Ст. 2257.

12 Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 (в ред. ФЗ от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 27 – Ст. 9227.

13 Указ Президента РФ от 27.12.2004 № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» (ред. от 11.02.2006) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 52. – Ст. 5427.

14 Указ Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 24. – Ст. 2598.

15 Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 43. – Ст. 4089.

16 Указ Президента РФ от 09.10.1993 N 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. –

Ст. 3924.

17 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18. – Ст. 2153.

18 Постановление Конституционного Суда РФ от 12.11.2003 № 17-П // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 47. – Ст. 3953.

19 Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 N 11-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 1822.

20 Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 2411.

21 Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (в ред. ОЗ от 05.09.2016) «Устав (основной Закон) Амурской области» // Амурская правда. – 1995. – 20 декабря. – № 295-296.

22 Закон Амурской области от 26.06.2012 года № 64-ОЗ (в ред. ОЗ от 11.11.2016) «О выборах губернатора Амурской области» // Амурская правда – 2012. – 27 июня. – № 112.

23 Закон Амурской области от 04 октября 2010 г. № 393-ОЗ «О внесении изменений в статьи 9, 10, 79 и 81 Устава (основного Закона) Амурской области» // Амурская правда. – 2010. – 09 октября. – № 187.

24 Закон Амурской области от 03.12.2007 № 428-ОЗ (в ред. ОЗ от 05.12.2016) «О Законодательном Собрании Амурской области» // Амурская правда. – 2007. – 09 июня. – № 103.

25 Закон Амурской области от 07.06.2007 № 347-ОЗ (в ред. ОЗ от 05.10.2015) «О Правительстве Амурской области» // Амурская правда. – 2007. – 09 июня. – № 103.

26 Закон Амурской области от 07.06.2007 № 344-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Амурской области» // Амурская правда. – 2007. – 09 июня. – № 103.

27 Постановление Губернатора Амурской области от 24.11.2008 № 459 (в

ред. ОЗ от 21.11.2016) «О структуре исполнительных органов государственной власти Амурской области» // Амурская правда. – 2008. – 26 ноября – № 123.

28 Устав Липецкой области Российской Федерации от 9 апреля 2003 г. № 46-ОЗ (принят постановлением Липецкого областного Совета депутатов от 27 марта 2003 г. № 222-пс) [Электронный ресурс]: Гарант – Режим доступа: http://constitution.garant.ru/region/ustav_lipetsk. – 15.05.2017.

29 Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. № 1-У: [Электронный ресурс] – режим доступа: http://constitution.garant.ru/region/ustav_pskov. – 15.05.2017.

30 Устав (Основной Закон) Кемеровской области (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09 апреля 1997 г. № 45) [Электронный ресурс]: Гарант – Режим доступа: http://constitution.garant.ru/region/ustav_kemer. – 15.05.2017.

II Специальная литература

31 Абдулатипов, Р. Г. Федералогия / Р. Г. Абдулатипов. – СПб. : Питер, 2004. – 320 с.

32 Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебник. Изд. 4-е, переработ. и доп. / С. А. Авакьян. – М. : Норма, 2011. – 802 с.

33 Авакьян, С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 9. – С. 51

34 Арановский, К. В. Разделение властей как условие конституционной демократии / К. В. Арановский // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 6. – С. 16-21.

35 Баренбойм, П. Д. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / Под ред. В. П. Мозолина, А. В. Турбанова. – М., 2011 – 341 с.

36 Бархатова, Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). / Е. Ю. Бархатова. 2-е изд., перераб. и доп. – М: Проспект, 2015. – 272 с.

37 Бауэр, Х. Верность федерации как определяющий принцип герман-

ского федерализма / Х. Бауэр // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. – 2003. – № 3. – С. 14-21.

38 Биджиев, А. С. Особенности формирования и использования кадрового резерва государственной и муниципальной службы / А. С. Биджиев, Г. М. Шамарова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3. – С. 23-29.

39 Бирюков, Н.И. Становление институтов представительной власти в современной России / Н.И. Бирюков, В.М. Сергеев. – М., 2004.

40 Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / С.Ю. Солодовников. – М, 2002.

41 Бородин, Е.К. Правовые и организационные вопросы становления и функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. Наук / Е.К. Бородин. – М., 2004.

42 Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. – 2006. – № 8. – С. 67–83.

43 Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О.Е. Кутафина. – М., 1996

44 Двадцать лет Конституции Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. – М.: Норма, 2013. – 622 с.

45 Демидов, М. В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности / М. В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 32-36.

46 Добрынин, Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты / Н.М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2005. – С. 39

47 Журавлева, И.А. Государственно-правовой взгляд на соотношение понятий «федерализм» и «федерация» / И.А. Журавлева // Вестник Омской юридической академии. – 2015. – № 3 (28). – С. 7-11

48 Златопольский, Д.Л. Процесс развития федеративных отношений в России / Д.Л. Златопольский // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. – № 6. – С. 12.

49 Ишеков, К. А. Развитие системы разделения властей в субъектах Российской Федерации / К. А. Ишеков // Российская юстиция. – 2009. – № 12. – С. 7-9.

50 Ишеков, К. А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование / К. А. Ишеков. – М.: РПА Минюста России, 2013. – 618 с.

51 Ишеков, К. А.. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / К. А. Ишеков. – Саратов, 2010 – 251 с.

52 К новой модели российского федерализма / Под ред. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябова. – М.: Весь Мир, 2013. – 393 с.

53 Керимов, А. Д. Современное государство: вопросы теории / А.Д. Керимов – М.: Норма, 2007. – 166 с.

54 Колюшин, Е. И. Российское государство: вопросы конституционно-правового и фактического статуса / Е. И. Колюшин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 54–59.

55 Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина. – М.: Норма, 2011. – 925 с.

56 Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2011. – 569 с.

57 Конституционный механизм власти: роль в кризисных условиях (материалы круглого стола, состоявшегося 18 декабря 2009 г. в Высшей школе экономики) // Право. – 2009. – № 1. – С. 111-115.

58 Кравец, И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – И. А. Кравец СПб., 2014. – 455 с.

59 Кравец, И. А. Юридические процедуры и политические мотивы реализации мер конституционной ответственности (проблемы и перспективы) / И.

А. Кравец // Конституционное право и политика: Сборник материалов международной на-учной конференции. Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова. 28 - 30 марта 2012 г. / Отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: Юрист, 2012. – С. 220-221.

60 Кутафин, О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица / О. Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2007 – 211 с.

61 Мальцев, И. А. К вопросу об эволюции понимания разделения властей в рамках системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации / И. А. Мальцев // История государства и права. – 2012. – № 13. – С. 8-11.

62 Малюшин, А. А. Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. – М.: Юрист, 2013. – 404 с.

63 Материалы к отчету «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации»: В 2 т. – М., 2013. Т. 1. – 622 с.

64 Медушевский, А. Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы / А. Н. Медушевский // Закон. – 2013. – № 12. – С. 41-52.

65 Никитина, Е.Е. Устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа как источник конституционного права. : автореф. дис.... канд. юрид. наук / Е.Е. Никитина – М., 1998

66 Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014

67 Представительные органы власти в Приамурье. Очерки истории / отв. ред. Л.В. Буянова. – Благовещенск, 2009.

68 Рафалюк, Е. Е. Реализация правовых моделей: проблемы и поиск

решений / Е. Е. Рафалюк, Н. В. Кичигин // Журнал российского права. – 2014. – № 5. – С. 8-15

69 Романовская, О. В. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации / О. В. Романовская // Реформы и право. – 2009. – № 2. – С. 35-53.

70 Романовский, Г. Б. Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования / Г. Б. Романовский // Публично-правовые исследования – М.: АНО «Центр публично-правовых исследований», 2008. – 362 с.

71 Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации / отв. ред. А. А. Клишас, В. Н. Плигин. – М., 2013. – 719 с.

72 Смольяков, А.А. Основные этапы становления законодательной власти в субъектах Российской Федерации / А.А. Смольяков // История государства и права. – 2008. – № 4. – С. 2-3.

73 Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 685 с.

74 Старовойтов, А. А. К проблеме типологии органов исполнительной власти / А. А. Старовойтов // Юрист. – 2013. – № 19. – С. 44-53.

75 Субанова Н. В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации / Н. В. Субанова. – М.: Юриспруденция, 2012. – 288 с.

76 Тихомиров, Ю. А. Государство. – Ю. А. Тихомиров – М.: Норма, 2013. – 439 с.

77 Трофимова, Г. А. Принцип разделения властей в системе конституционно-правовой ответственности: альтернативный вариант / Г.А.Трофимова // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 96

78 Цалиев, А.М. Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования / А.М. Цалиев. –

М., 2007.

79 Четверикова, Л.В. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: опыт и проблемы (по материалам республики Коми). : автореф. дис.... канд. юрид. наук / Л.В. Четверикова – СПб., 1998.

80 Чепрасов, К. В. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние: автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / К.В. Чепрасов. – Челябинск, 2015. – 29 с.

81 Чердаков, С. В. Государственная власть в Амурской области: Учебник / С. В. Чердаков. – Благовещенск: УКЦ «Юрист» АмГУ, 2007. – 152 с.

82 Чердаков, С. В. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской обл.) : автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. В. Чердаков. – Благовещенск: Изд-во Амур. гос. ун-та, 2001.

83 Чиркин, В. Е. Современная концепция территориального публичного коллектива (сообщества) и публичной власти / В. Е. Чиркин // Вопросы правоведения. – 2014. – № 1. – С. 21.

84 Чиркин, В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 261 с.