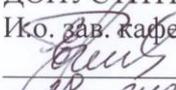


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

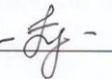
Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция
Направленность (профиль) образовательной программы: Теория и история го-
сударства и права, история правовых учений

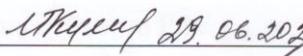
ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
И.о. зав. кафедрой
 Е.Ю. Титлина
«28» июня 2022 г.

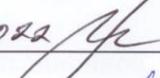
МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

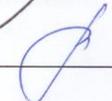
на тему: Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в постсо-
ветский период (историко-правовое исследование)

Исполнитель
студент группы 0210м 29.06.2022  А. А. Кролевецкий

Руководитель
доцент, канд. юр. наук 30.06.2022  Т. А. Зайцева

Руководитель научного со-
держания программы маги-
стратуры
проф., д-р филос.наук 29.06.2022  М. Ю. Куляскина

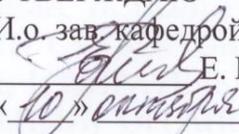
Нормоконтроль 30.06.2022  О. В. Громова

Рецензент 30.06.2022  Т. В. Губанова

Благовещенск 2022

Министерство науки и высшего образования 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
И.о. зав. кафедрой
 Е. Ю. Титлина
« 10 » октября 2020 г.

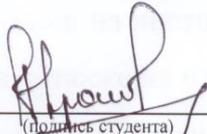
ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студента группы 021ом Кролевецкого Артёма Андреевича.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в постсоветский период (историко-правовое исследование) (утверждена приказом от 18.05.2022 № 1011-уч).
2. Срок сдачи студентом законченной работы: 20 июня 2022 года.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и др. специальная литература.
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): формирование и конституционно-правовой статус института высшего должностного лица субъекта РФ.
5. Перечень материалов приложения: нет.
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.
7. Дата выдачи задания: 16 марта 2021 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Зайцева Татьяна Анатольевна, доцент, к.ю.н.

Задание принял к исполнению: 16 марта 2021 года


(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 94 с., 58 источников.

ВЫСШЕЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, СИСТЕМА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ; ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ) ОРГАН СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В работе исследован институт высшего должностного лица субъекта России с 1991 года по настоящее время, а также общественные отношения, возникающие в процессе реализации норм Конституции РФ, законодательства России и её субъектов, связанных с функционированием высших должностных лиц субъектов России.

Цель исследования состоит в изучении механизмов формирования и развития института высших должностных лиц субъектов России, а также в подведении результатов функционирования института высших должностных лиц субъектов России.

Для достижения поставленной цели автором исследования привлечены современные методы познания, используемые юридической наукой и используемые в практике применения, что позволило всесторонне изучить заявленную тему и сделать соответствующие выводы и предложения.

В результате был проведен анализ действующего на настоящий момент законодательства, проведены параллели с ранее действовавшим законодательством, исследована роль поправок к Конституции России на институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также на отношения исследуемого института с иными государственными органами власти.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
1 Формирование института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	12
1.1 Начальный этап формирования в период с 1991 года по 1993 год	12
1.2 Промежуточный этап формирования в период с 1994 года по 1996 год	19
1.3 Заключительный этап формирования в период с 1997 года по 1999 год	23
1.4 Развитие института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в период с 2000 года по настоящее время	30
2 Конституционно-правовой статус высшего должностного лица в Российской Федерации	38
2.1 Конституционные принципы правового статуса высшего должностного лица в Российской Федерации	38
2.2 Закрепление статуса высшего должностного лица в федеральном законодательстве	49
3 Место и роль высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе органов власти Российской Федерации, органов власти субъектов Российской Федерации	64
3.1 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Президентом Российской Федерации	64
3.2 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации и Правительством Российской Федерации	69
3.3 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с органами судебной системы Российской Федерации	75
3.4 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	81

ской Федерации с органами государственной власти и органами Местного самоуправления субъекта Российской Федерации	79
Заключение	83
Библиографический список	87

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика;

КПРФ - Коммунистическая партия Российской Федерации;

РФ – Российская Федерация.

ВВЕДЕНИЕ

Для исследования выбрана тема «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в постсоветский период (историко-правовое исследование)».

Институт высших должностных лиц Российской Федерации существует уже более тридцати лет – ещё до принятия Конституции Российской Федерации. Зарождение рассматриваемого института началось с принятием Закона РСФСР от 01.11.1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», учреждавшего должность Президента республики в составе РСФСР, который в соответствии со ст. 132.1 Конституции (Основного Закона) РСФСР являлся «высшим должностным лицом республики и главой исполнительной власти в республике в составе Российской Федерации».

К началу XXI века, уже, казалось бы, сформировавшийся институт высших должностных лиц субъектов Российской Федерации продолжает развиваться. Толчком к очередному витку развития института послужили принятые в 2020 году поправки к Конституции Российской Федерации, которой были внесены новеллы, которые до настоящего времени не вполне изучены, в связи с тем, что прошло довольно ограниченное количество времени и говорить о результатах, к которым привели изменения в законодательстве России, ещё не решаются.

Актуальность выбранной темы подтверждается состоянием нормативно-правовой базы, за счет которой существует и функционирует исследуемый институт, которая претерпела кардинальные изменения, выразившиеся, в том числе, в отмене действовавших более двадцати лет федеральных законов и принятии новых.

В качестве примера можно привести Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который с момента его принятия претерпел более сотни

изменений, а после принятия Конституции РФ в новом виде, был изменен, так как по мнению законодателя более не отвечал требованиям новой Конституции.

Помимо этого, стоит отметить, что в условиях значительных перемен, как никогда актуальным становится обзор развития института высшего должностного лица, поскольку в случае обозрения истории становления исследуемого института, можно увидеть общее направление, избранное Президентом РФ в отношении развития института.

В связи с тем, что ограничения по объему магистерской диссертации не позволяют охватить законодательство всех 85 субъектов Российской Федерации, каждое из которых имеет свои особенности, поэтому, в большинстве своём, наше внимание было заострено на Амурской области. Региональный элемент в данном случае является полностью оправданным, поскольку исследовательская работа ведется на базе Амурского государственного университета жителями Амурской области.

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

Состояние научной разработанности исследуемой темы. Начиная с конца девяностых годов прошлого столетия, по выбранное теме института и конституционно-правового статуса должностных лиц субъектов Российской Федерации также проведено множество диссертационных исследований, внесших свой вклад в развитие темы исследования. Вместе с тем, можно отметить, что научные работы в большинстве своем относятся либо к ранним периодам функционирования института, либо изучение института производится с точки зрения антикоррупционного законодательства, или же в разрезе политической жизни.

Прямо сейчас открывается новый этап жизни института высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и именно сейчас самое время подвести итоги деятельности института за тридцать лет.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в современной рос-

сийской научной литературе в недостаточной степени исследована тема высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в постсоветский период.

Объектом диссертационного исследования являются институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с 1991 года по настоящее время, а также общественные отношения, возникающие в процессе реализации норм Конституции РФ, законодательства Российской Федерации и её субъектов, связанных с функционированием высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормы конституционного законодательства Российской Федерации, конституционного и уставного законодательства субъектов РФ, отражающие особенности исторического развития института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также роль и место высших должностных лиц субъектов РФ в системе органов государственной власти России.

Цель исследования состоит в изучении механизмов формирования и развития института высших должностных лиц субъектов России, а также в подведении результатов функционирования института высших должностных лиц субъектов России.

В соответствии с целью диссертационной работы поставлены основные исследовательские задачи:

- 1) исследовать историю образования института высших должностных лиц субъектов России, выявить ключевые моменты в развитии института;
- 2) проанализировать действующее законодательство Российской Федерации и субъектов в сфере регулирования института высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;
- 3) определить место и роль высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в системе органов государственной власти России;
- 4) проанализировать роль Государственного Совета Российской Федера-

ции во взаимоотношениях с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации с Президентом Российской Федерации;

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

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили: Конституция РФ, федеральное законодательство о государственных органах власти, конституции республик и уставы краев и областей в составе Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации о высших должностных лицах и органах государственной власти субъекта Федерации, Постановления Конституционного Суда РФ, затрагивающие исследуемый предмет.

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

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

Теоретическую основу исследования составляют труды российских ученых, затрагивающих выбранную тематику.

Научная новизна магистерской диссертации заключается в том, что был проведен анализ действующего на настоящий момент законодательства, проведены параллели, исследована роль поправок к Конституции России на институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также на отношения этого института с иных государственными органами власти.

Апробация результатов исследования. Основные результаты работы были озвучены в рамках университетских научно-практических конференций.

Структура и объём диссертации. Структура работы подчинена логике исследования, цели, задачам работы и состоит из введения, трех глав, объединяющих 10 параграфов, заключения и библиографического списка.

1 ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Начальный этап формирования в период с 1991 года по 1993 год

Полагаем, что начальный этап становления института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации берет свое начало в 1991 году и заканчивается 1993 годом.

В связи с тем, что рассматриваемый государственно-правовой институт является по своей сути довольно широким комплексом норм, регулирующих схожие по сфере общественные отношения¹, то в процессе анализа нами использовались как нормативно-правовые акты федерального уровня, так и нормы регионального законодательства.

Позиция ряда исследователей о том, что понятие «высшего должностного лица» нельзя отождествлять с аналогичными статусами глав административно-правовых образований, существовавших в различные периоды истории Российского государства, несмотря на кажущуюся схожесть в наименовании или же в осуществляемых ими полномочиях.

Действительно, наименование должности руководителя ряда субъектов с середины 1990-х годов схожа с наименованием должности представителя центральной власти (губернатора), которая была введена Указом Петра I от 18 декабря 1708 года. Институт губернаторства существовал вплоть до Октябрьской Революции октября 1917 года, после которой институт губернаторского правления был отменён и заменён на местах Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Так, Л.М. Лысенко, исследовавший институт губернаторства в дореволюционной России, характеризовал его следующим образом: «... за двести лет существования института губернаторства в его составе по формальным признакам в целом наблюдались положительные тенденции, связанные с ростом профессионализма, образовательного уровня, повышением правовой культуры, из-

¹Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М. 1995. С. 13.

менением соотношения военных и гражданских начал в деятельности губернаторов в пользу последних. Но во второй половине XIX века это уже не вело к существенному улучшению местного управления, его оптимизации и демократизации, повышению авторитета и влияния губернатора в обществе. Такое положение было обусловлено тем, что страна в XIX веке, а тем более в начале XX, нуждалась в принципиально новой системе власти, как в центре, так и в провинции»²

Поэтому, позиция Миронова В.Н., полагающего, что институты губернаторства в имперской и постсоветской России, «...достаточно похожие по форме и политико-правовой сущности феномены...» и считающего, что в результате реформ 1990-х годов XX века был возрожден институт губернаторства³ видится надуманной и не соответствующей сложившимся государственно-правовым отношениям.

Что же касается Советской России на заключительных этапах ее развития, то здесь нужно помнить об определяющей роли коммунистической партии, когда любое публично-правовое образование возглавлял соответствующий областной, республиканский или краевой комитет Коммунистической партии Советского союза (далее КПСС).

Так, в Амурской области существовал Амурский областной комитет КПСС, в главе с Первым секретарем.

Исполнительная власть находилась в руках Совета народных депутатов Амурской области, во главе с его Председателем.

Совет народных депутатов осуществлял свои полномочия путем проведения сессий (заседаний областного Совета)⁴. В межсессионное время реализацию целей и задач, а также решений областного Совета осуществляли исполнительные Комитеты областного Совета народных депутатов и аналогичные исполкомы народных депутатов на местах.

²Лысенко Л. М. Губернаторство и генерал-губернаторство в системе власти дореволюционной России. М., 2001. С.401.

³Миронов В. Н. Правовой статус высшего должностного лица исполнительной власти субъекта Российской Федерации (на примере Южного федерального округа). СПб. 2003. С. 8-15.

⁴Амурская областная организация КПСС (1899 – 1886): хроника. Благовещенск, 1986.

Четкого разделения полномочий между этими двумя ветвями власти не было. Исполнительные комитеты Советов народных депутатов превращали в жизнь решения Областного комитета КПСС, как направляющей и руководящей силы в области. Какие-либо самостоятельные решения, в отрыве от политики партии, исполкомами не принимались. Как правило, все депутаты являлись членами КПСС.

В последний этап развития советского государства налицо ярко выраженное отсутствие разделения властей, что, по мнению ряда исследователей, предопределило кризис такого государственного устройства в конце 1980-х начале 1990-х годов. Указанное было закреплено в действующей на то время Конституции РСФСР и не подвергалось какой-либо критике.

Именно поэтому считаем, что государственно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является новым для России.

Сам институт высшего должностного лица субъекта Федерации возник с принятием Закона РСФСР от 01 ноября 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», учреждавшего должность Президента республики в составе РСФСР, который в соответствии со статьёй 132.1 Конституции (Основного Закона) РСФСР являлся «высшим должностным лицом республики и главой исполнительной власти в республике в составе Российской Федерации»⁵.

При этом, необходимо отметить, что впервые в законодательстве Российской Федерации термин «высшее должностное лицо» появился в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР»⁶, где именно Президент РСФСР определялся как высшее должностное лицо Республики и главой исполнительной власти.

Поскольку предмет настоящей статьи отграничивает содержание процесса становления государственно-правового статуса высшего должностного лица

⁵ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978 года) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. С. 407.

⁶ Закон РСФСР № 1098-1 от 24.04.1991 года «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. С. 512.

именно на примере Амурской области, то лишь коротко заметим, что учитывая многообразие видов субъектов Российской Федерации, мы не будем детально рассматривать становление правового статуса глав республик, входящих в состав Российской Федерации, а так же глав городов федерального значения и иных видов субъектов Российской Федерации, а сосредоточимся на примере области как одного из видов субъектов Российской Федерации.

Первый этап развития института высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации охватывал период с осени 1991 года по конец 1993 года и характеризовался назначением губернаторов (на тот момент ещё глав администрации), а также глав городов – областных и краевых центров РСФСР. При этом, хронологизация периода носит приблизительный характер, поскольку региональное законодательство в части регламентации деятельности органов государственной власти отставало от федерального законодательства. Зачастую это объяснялось длительностью процедуры, необходимо для внесения соответствующих изменений в региональное законодательство, а иногда, достаточно низким профессиональным уровнем народных избранников, уполномоченных на принятие соответствующих решений.

Одно из первых нормативно-правовых закреплений статуса высшего должностного лица региона стал Закон Российской Федерации от 05 марта 1992г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»⁷.

Согласно данному акту, впервые законодатель попытался разграничить компетенцию между краевыми, областными Советами народных депутатов как представительными органами государственной власти и краевой, областной администрациями как исполнительными органами государственной власти в регионах. При этом, законодатель во многом использует существовавшую на поздних периодах развития советского государства двухэлементную структуру, заменив партийные органы более демократическими представительными Сове-

⁷Закон РФ № 2449-1 от 05.03.1992 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. С. 663.

тами народных депутатов, исключив у последних какие-либо идеологические функции.

Впервые Закон определил принципы разграничения полномочий между представительными и исполнительными органами власти, заложив, тем самым фундамент дальнейшего формирования органов законодательной и исполнительной власти в регионах.

В анализируемом законе глава администрации не определяется как высшее должностное лицо. Статус его как главы региона не обозначен. Глава администрации является исключительно руководителем данного юридического лица, осуществляющего свои полномочия на принципах единоначалия и несущего ответственность за надлежащее осуществление полномочий как руководитель этого юридического лица. Должность главы администрации является выборной. При этом, закон четко указывает на подчинение администрации края или области представительному органу в регионе. Это позволяет сделать вывод лишь об относительной самостоятельности исполнительной ветви власти в тот период времени.

В дальнейшем, во многих регионах, принципы и основные положения, закрепленные в данном законе, легли в основу регионального законодательства об органах государственной власти. Так было и в Амурской области.

В рамках подзаконного акта – Указа Президента Российской Федерации от 23 августа 1993 года № 1313 «О дополнительных мерах по правовой и социальной защите глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации»⁸ – появились нормы, которые характеризовали главу исполнительной власти в регионах как должностное лицо в единой системе исполнительной власти, осуществляющее свои полномочия соответственно в пределах территории республики в составе Российской Федерации, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения.

Нужно помнить, что это был один из самых драматичных периодов в ис-

⁸Закон РСФСР № 1803-1 от 24.10.1991 «О выборах главы администрации» // Ведомости РСФСР. 1991. № 45. С. 1491.

тории постсоветской России. События сентября-октября 1993 года привели к упразднению не только Верховного Совета Российской Федерации по Указу Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400, но и к роспуску представительных органов государственной власти главами администраций в ряде субъектов Российской Федерации, в том числе и в Амурской области.

Так, Указом Президента РСФСР № 139 от 08 октября 1991 года на должность главы администрации Амурской области был назначен Кривченко Альберт Аркадьевич⁹, который, в свою очередь в апреле 1993 года баллотировался на выборах главы администрации области, но в выборах проиграл.

На его место был избран Сурат Александр Владимирович, который в ходе событий сентября-октября 1993 года, больше известных как «Роспуск Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации», поддержал Совет народных депутатов, чем совершил действия, направленные на неисполнение Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан Российской Федерации, в связи с чем Указом Президента Российской Федерации № 1582 от 05 октября 1993 года был отстранен от исполнения обязанностей главы администрации Амурской области. Тем же Указом на его место в качестве исполняющего обязанности главы администрации Амурской области был назначен Поливанов Владимир Павлович¹⁰.

Так, Постановлением и.о. главы администрации Амурской области от 20 октября 1993 года № 442 была приостановлена с 20 октября 1993 года деятельность Амурского областного Совета народных депутатов¹¹, постановлением от 28 октября 1993 № 446 сотрудники областного Совета народных депутатов

⁹ Указ Президента РСФСР № 139 от 08.10.1991 «О главах администраций краев и областей РСФСР». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации № 1582 от 05.10.1993 «О Главе администрации Амурской области». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Главы Администрации Амурской области № 442 от 20.10.1993 «О приостановлении деятельности Амурского областного Совета народных депутатов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

признаны находящимися в вынужденном простое¹².

Принятый в это время Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 года № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»¹³ характеризовал главу администрации (правительства) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, как лицо, осуществляющее руководство деятельностью администрации (правительства).

Этим же Указом возлагалась обязанность на регионы провести в период с декабря 1993 года по март 1994 года выборы в представительные (законодательные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения и так далее.

Помимо указанного, особенностью данного Указа служило то, что республикам, находящимся в составе России, предлагалось провести реорганизацию органов власти в соответствии с Положением.

Именно таким образом центральная власть отреагировала на ослабление президентского правления на местах, когда на должности глав регионов пришли лица, избранные путем прямого волеизъявления населения субъекта Российской Федерации.

Результатом окончания первого периода становления российской государственности стал уход от ранее существовавших традиций государственного управления, сложившихся еще в советское время, и заложена хорошая основа для формирования трех самостоятельных ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Именно в начале и первой половине 1990-х годов, появилась тенденция превращения главы органа исполнительной власти в высшее должностное лицо субъекта РФ, приобретая все более существенные полномочия, меры ответственности.

¹² Постановление Главы Администрации Амурской области № 466 от 28.10.1993 «О сотрудниках Амурского областного совета народных депутатов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Указ Президента Российской Федерации № 1723 от 22.10.1993 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов РФ. 1993. № 43. С. 4089.

1.2 Промежуточный этап формирования в период с 1994 года по 1996 год

Следующий этап развития института высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации можно определить периодом с начала 1994 года по октябрь 1996 года. Данный этап характеризуется заменой процедуры назначения глав администраций на их выборы.

В этот период произошли выборы в большинстве субъектов Российской Федерации новых представительных (законодательных) органов, были разработаны и приняты Уставы (основные законы) субъектов Российской Федерации, во многих регионах состоялись выборы глав краевых, областных администраций, губернаторов. В ходе процедур выборов глав исполнительной власти на местах, произошло некоторое ослабление влияния Президента Российской Федерации на регионы. Особенно это ощущалось в южных регионах нашей страны, где усилились националистические тенденции во внутренней политике. Налицо был социально-политический кризис в стране. Необходимо было продолжить экономические преобразования по выводу страны из кризиса, осуществлять эффективную региональную политику, защищать права и свободы человека и гражданина, бороться с преступностью.

С целью укрепления единой системы исполнительной власти, 03.10.1994 года Президентом Российской Федерации подписывается Указ № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»¹⁴.

При этом, Глава администрации впервые официально определялся как высшее должностное лицо края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, которое руководит органами исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Таким образом, данный Указ ставит знак равенства между понятиями

¹⁴Указ Президента РФ № 1969 от 03.10.1994 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» (вместе с «Положением о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. С. 2598.

«глава администрации», «высшее должностное лицо» и «глава органа исполнительной власти». При этом, уже в пункте 1.1. Указа обращает на себя внимание тот факт, что впредь главы администрации до изменения нормативно-правового регулирования будут назначаться, а не выбираться на должность. При этом, ранее избранные главы субъектов Федерации продолжают свою деятельность, если отсутствуют основания к прекращению ими своих полномочий.

Исследуя данный Указ можно сделать вывод о том, что государством впервые произведена попытка сформулировать не общие принципы касающиеся деятельности главы исполнительного органа региона, а предметно определить круг полномочий такого лица, вопросы взаимоотношений с законодательной ветвью власти, с федеральными исполнительными органами и т.д.

При этом, ранее понятие «глава исполнительной власти» применялся исключительно к главам республик в составе Российской Федерации. Применение данного термина и к главам иных субъектов, показывает, что в вопросах компетенций и ответственности для федерального центра не существует различий. Глава вверенной территории полностью должен отвечать за находящийся у него в управлении публично-правовое образование, что коррелируется с мнением Чиркина В.Е., который в своей работе указывал, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации сосредотачивает в своих руках основную долю государственной власти в субъекте¹⁵.

Анализируя законодательство Амурской области этого периода, мы можем отметить некоторую отсталость проработки этих вопросов на уровне законов и подзаконных актов в регионе.

Так, согласно Положению об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области, принятому решением Амурского областного собрания 15 декабря 1994 года¹⁶, статус главы Администрации определялся как статус лица, осуществляющего руководство её деятельностью на принципах единоначалия и несения ответственности за надлежащее осуществ-

¹⁵Чиркин В. Е. Конституционное право России. М. : Норма. 2009. С. 495.

¹⁶ Решение Амурского областного Собрания № 24 от 15.12.1994 «О повторном рассмотрении Положения об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ление своих полномочий, т.е. дословно были восприняты конструкции, прописанные еще в Законе Российской Федерации от 05 марта 1992 года № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»¹⁷.

Изменения в Положение об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области, вносимые в него решениями Амурского областного собрания в марте-апреле 1995 года, представляли собою не всегда удачные попытки привести региональное законодательство в соответствие с федеральным.

Так, при внесении изменений в марте 1995 года, среди полномочий Главы Администрации Амурской области были исключено право опротестовывать решения областного Собрания, а также отменять акты местной администрации на территории области, если они противоречат Конституции РСФСР и законом Российской Федерации и др.

Очередные изменения в правовом статусе Главы Администрации Амурской области произошли вследствие принятия изменений в анализируемое Положение Решением Амурского областного собрания от 21 апреля 1995 года № 164. Указанные изменения во многом определены изменениями федерального законодательства и необходимостью приведения региональных актов в соответствие с ними.

Согласно этому Решению, статус главы администрации Амурской области был дополнен, и теперь он входил в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, образуемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в части осуществления полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. То есть, меняется взгляд на главу региона которое действует не только как лицо, возглавляющее региональный исполнительный орган, но и лицо, на которого возложены обя-

¹⁷ Закон РФ № 2449-1 от 05.03.1992 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. С. 663.

занности и ответственность за решение вопросов совместного с Федерацией ведения, а также вопросов, переданных от федеральных органов для их реализации и принятия решений на местах.

В рамках реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации Глава Администрации области непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по предметам совместного ведения полномочий Российской Федерации и её субъектов

Таким образом, региональное законодательство восприняло необходимость закрепления на уровне нормативного акта компетенцию главы администрации по вопросам совместного ведения, когда глава Амурской области непосредственно подчиняется органам федеральной власти и главе государства, входя, таким образом, в единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

16 ноября 1995 года Амурским областным собранием был принят Устав (Основной закон) Амурской области¹⁸.

Статья 47 Устава (Основного закона) Амурской области, в редакции, действовавшей на момент принятия, определяет Главу Администрации области как высшее должностное лицо исполнительной власти Амурской области. Его статус, организация и порядок выборов определяются Уставом и законами области.

Учитывая разъяснения, данные Конституционным судом¹⁹, Амурская область ввела в свой Основной закон нормы об избрании главы Администрации, а также о порядке формирования собственных органов государственной власти на территории Амурской области. В этом, несомненно, проявились положи-

¹⁸ Областной закон № 40-ОЗ от 13.12.1995 «Устав (Основной Закон) Амурской области». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ № 11-П от 30.04.1996 «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. С. 2320.

тельные тенденции, свидетельствующие о повышении уровня профессионализма амурского законодателя.

Так, в соответствии с нормами статьи 47 Устава Амурской области, главой Администрации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет на момент выдвижения, постоянно проживающий на территории Амурской области не менее одного года, имеющий высшее образование. При этом, одно и то же лицо не может занимать должность Главы Администрации области более двух сроков подряд.

Нужно помнить, что до принятия Устава, на территории Амурской области действовало Положение об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области. При его анализе мы отмечали некоторую нормотворческую отсталость от нормативных актов по вопросам правового статуса главы исполнительной власти региона, принимаемых федеральным центром.

Отмена данного Положения в связи с принятием Устава (Основного закона) Амурской области, привела региональное законодательство по вопросам правовой регламентации деятельности органов исполнительной власти и главы Администрации Амурской области как высшего должностного лица субъекта Федерации в соответствие действовавшему на тот момент федеральному законодательству.

В целом, к 1996 году статус главы субъекта Российской Федерации как высшего должностного лица в общих чертах сложился. Закрепление данного понятия в федеральном законодательстве свидетельствовало о некоторой унификации правового подхода к вопросу о его статусе вне зависимости от вида субъекта Российской Федерации и включение данного должностного лица в единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

1.3 Заключительный этап формирования в период с 1997 года по 1999 год

Усовершенствование систем государственного и политического устройства страны порождает новые проблемы – как сформировать оптимальную си-

стему государственного управления в субъектах и чётко разграничить ответственность за решение конкретных вопросов между уровнями публичной власти. Полагаем, что без решения указанных проблем невозможно повысить эффективность деятельности органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов, но и органов местного самоуправления.

Конституцией Российской Федерации установлено, что 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.

Вопрос установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, что прямо закреплено в статье 72 Конституции.

При этом, вопрос организации местного самоуправления был урегулирован на федеральном уровне в 1995 году с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем, определение принципов работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации не был решен вплоть до 1999 года, что говорит о серьезности поставленной перед законодателем задачи при подготовке текста законопроекта.

Полагаем необходимым упоминания того факта, что в то время пока какого-либо федерального регулирования вопросов организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации отсутствовало, вынуждало последние самостоятельно решать вопросы закрепления в своих актах системы органов власти, а также порядка их формирования.

При этом в ходе работы, органами государственной власти зачастую применялась вольная трактовка положений Конституции РФ, а также интерпре-

тация принципов построения государственной власти в субъектах, либо же их полное игнорирование. Указанное зачастую приводило к конфликтам между представительной и исполнительной ветвями власти. В результате указанного, Конституционному суду Российской Федерации не раз приходилось рассматривать дела о соответствии отдельных положений уставов ряда регионов на соответствие Конституции РФ. Такие решения с одной стороны, послужили своеобразным предписанием для исправления имеющихся недостатков, а с другой – являлись основой для выстраивания органов государственной власти в регионах.

В целом, для развития государственности в Российской Федерации, которая основывалась бы на принципах демократии обязательно наличие прочной правовой основы функционирования публичных институтов, обеспечения гарантий самостоятельности органов. Какая-либо неточность, допущенная законодателем, может породить различные негативные аспекты, в том числе, авторитарного характера. Проблему соблюдения баланса полномочий между органами государственной власти как самой Федерации, так и её субъектов, возможно решить исключительно в условиях правового государства.

Принятый порядок взаимодействия между участниками политико-правового процесса, во взаимосвязи с наличием соответствующих правовых норм, является основой, то есть фундаментом, который указывает на единство народа с точки зрения всего государства, а с другой стороны, дает возможность своевременно вносить изменения исходя из сложившейся ситуации и имеющихся потребностей.

И вместе с тем, даже если система органов государственной власти является оптимально организованной, корректировки в ней неизбежны. В связи с тем, что те или иные отношения между органами, входящими в систему государственной власти, подвержены постоянным изменениям, корректировки в этой области просто неизбежны. В связи с этим появляется разумное основание для четкого закрепления имеющихся основ, которые бы являлись гарантом существования системы органов государственной власти субъекта, и при этом,

поддерживали бы правовой механизм, который бы позволял вносить изменения в, как уже было указано, изменяющиеся отношения.

Говоря о регламентации основ организации органов государственной власти региона, можно отметить, что осуществляется она на двух уровнях. Первый уровень – конституционный, его задача в создании устойчивой системы путем закрепления основных принципов организации органов государственной власти региона в основном законе страны, то есть в Конституции Российской Федерации. Являясь своеобразным маяком, в последующей работе по построению баланса в работе органов государственной власти, законодатель обязан обращать внимание и не допускать, чтобы издаваемые и принимаемые законы хоть в какой бы то мере не противоречили изложенным в Конституции России принципам. А.А. Белкин, размышляя о конституционных принципах указывал, что они в системе законодательства им принадлежит конструктивно-запретительная функция. Они служат основой для конструирования иных правовых положений, определяют их содержание. Их запретительный характер проявляется в том, что принципы препятствуют проникновению в законодательство таких положений, которые им не отвечают²⁰.

Конституционные нормы рассчитаны на долгосрочное применение, поэтому количество используемых принципов не может быть высоким, с одной стороны, они должны дать стабильную основу для деятельности органов государственной власти, а с другой – не чинить препятствия в усовершенствовании системы, в процессе её модификации и обновления.

Вторым же уровнем в построении принципов организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются федеральные законы. Часть 1 статьи 77 Конституции России предусматривает необходимость принятия такого нормативно-правового акта федерального уровня. Который бы определял принципы организации органов государственной власти региона и регулировал бы их работу. При этом, вопросы, касающиеся установления об-

²⁰ Белкин А. А. Механизм конституционного воздействия на акты государственно-правового законодательства. Л. 1983. С. 19.

щих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, что следует из пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ.

И несмотря на кажущуюся очевидность важности конституционных принципов, нужно учитывать, что обрастая всё новыми принципами, эти самые принципы начинают иметь иерархию, в которой, в силу положений статьи 17 Конституции РФ, описанные в Основном законе страны принципы являются приоритетнее любых иных принципов, и иные принципы не должны противоречить описанным в Конституции.

Переход к демократической модели правления, повлек за собой необходимость не только в установлении основных принципов организации и деятельности органов власти на местах, уравнивания всех субъектов вне зависимости от их типов, но и разработку основных принципов разграничения полномочий между центральной властью и регионами, которые в Конституции Российской Федерации изложены быть не могли.

Период с 1996 года характеризовался дальнейшим развитием правового регулирования организации исполнительной власти на местах. Считалось, что государственное устройство в регионах должно было носить некоторый универсальный характер с сохранением при этом региональных особенностей, вызванных историческим и экономическим разнообразием регионов страны.

В этом смысле принятие 06 октября 1999 года Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должно было реализовать конституционную концепцию о том, что система органов государственной власти субъектами устанавливается хоть и самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительной и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законодательством.

Нормы о статусе высшего должностного лица субъекта Федерации в за-

коне были изложены неоднозначно. Именно данный закон ввел термин «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» что породило волну вопросов о том, что же представляет из себя это высшее должностное лицо, поскольку включение рядом в скобках «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации» как бы указывало на то, что данное лицо – это должность, которую занимает руководитель высшего исполнительного органа субъекта Федерации.

На сегодняшний день в различных регионах страны сложилась различная ситуация. Так, в ряде регионов, например, как в Амурской области, высшее должностное лицо одновременно возглавляет и высший орган исполнительной власти и входит в его состав, являясь, таким образом, представителем исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В Иркутской области, предусмотрены отдельно должность губернатора и председателя правительства – первого заместителя губернатора Иркутской области. При этом, имеются сторонники того, что именно такая постанова наиболее правильна с точки зрения реализации федерального законодательства, поскольку такое устройство фактически повторяет отношения Президента Российской Федерации и председателя Правительства Российской Федерации, каждый из которых обладает своим местом в системе управления и своей компетенций²¹.

В нашем регионе губернатор, являясь высшим должностным лицом, одновременно возглавляет и Правительство области. На наш взгляд, такая трактовка Федерального законодательства также имеет место быть, поскольку губернатор отвечает за регион, за эффективность управления им. А при наличии председателя Правительства, который возглавляет главный исполнительный орган субъекта Федерации, легко уйти от этой ответственности, переложив ее на это лицо.

Способы организации исполнительной власти в регионах позволил выде-

²¹Кильметова Р. Р. Глава Республики Северная Осетия-Алания - высшее должностное лицо Республики. Махачкала. 2011. С. 23.

лить три основных ее модели:

Субъекты, где создан единственный высший исполнительный орган государственной власти, при этом составе функционирует отраслевые структурные подразделения. Указанная модель предусматривает работу постоянно действующего высшего исполнительного органа власти, осуществляющего такую власть в полном объеме, при этом исключается необходимость создания иных организационно обособленных исполнительных органов государственной власти.

Субъекты, где действует высший коллегиальный орган исполнительной власти, который возглавляет всю систем органов исполнительной власти субъекта РФ. Указанная модель предусматривает организацию системы управления по аналогии с федеральной и характерна в большей степени для республик.

Субъекты, где функционирует высший орган исполнительной власти, иные органы исполнительной власти, при этом руководители органов исполнительной власти входят в структуру высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В данном случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации возглавляет систему органов исполнительной власти и может включать в себя аппарат высшего должностного лица либо какие-либо структурные подразделения (департаменты, управления, комитеты)²².

Таким образом, отсутствие единообразия правового регламентирования государственной исполнительной власти на местах, с одной стороны является положительным моментом, поскольку предоставляет право субъектам Федерации самостоятельно исходя из своих исторических, экономических и иных традиций и реалий устанавливать систему организации исполнительной власти, с другой стороны, указанное порождает различные подходы к данному процессу, что может стать предпосылкой для разногласий среди таких субъектов.

Вместе с тем, стоит отметить, что вышеуказанный Федеральный закон от

²²Меркулов Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Екатеринбург. 2007. С. 8.

06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» частично утратил силу после принятия Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Впрочем, их анализ будет приведен в рамках второй главы настоящего исследования.

1.4 Развитие института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в период с 2000 года по настоящее время

Первое десятилетие XXI века для российской исполнительной власти на местах характеризовалось централизацией в рамках концепции укрепления вертикали власти. В разрезе нашей темы, наиболее показательным стал факт отмены прямых выборов глав субъектов Федерации, поскольку они стали наделяться полномочиями законодательными органами субъектов Федерации из кандидатур, предложенных Президентом страны.

Была введена система федеральных округов и полномочных представителей Президента РФ, что повысило контроль центральной власти над регионами в стране. В отношении субъектов Российской Федерации возник режим надзора со стороны полномочных представителей президента РФ²³.

В этот же период шел процесс уменьшения числа субъектов Российской Федерации, путем их объединения.

При анализе законодательной базы первого начала 2000-х годов было выявлено, что такая централизация фактически привела регионы к тому, что в начале 2000-х годов какой-либо самостоятельной законотворческой деятельности в регионе не было. Фактически, весь процесс законотворчества сводился к приведению в соответствие с региональным законодательством собственной нормативной базы. В этот период изменился правовой механизм избрания высших должностных лиц регионов.

Вообще, ситуация с выборами глав регионов очень подвижна и чутко реа-

²³Указ Президента РФ от 13.05.2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. С. 2112.

гирует на изменение политической ситуации в стране. Именно механизм назначения на должность глав исполнительной власти субъектов федерации, по мнению специалистов²⁴, играет ключевую роль в отношении федерации и ее субъектов.

Губернатор – лицо, наделенное многочисленными полномочиями, делающими его наиболее влиятельным должностным лицом региона, способным существенно влиять на политику субъекта Федерации.

Практика показала, что если губернатор избирается всенародным голосованием, то, как правило, к власти приходит представитель региональной элиты, который отстаивает и будет отстаивать интересы местных элит, даже в ущерб интересам федерации. Указанное влияет на расстановку сил и ведет к децентрализации, поэтому в период становления вертикали власти, на всей территории страны губернаторы назначались Президентом с целью усиления центральной власти ее главы. В период конца 1990-х – начала 2000-х годов, федеральному центру необходимы были подконтрольные губернаторы и механизм всенародного избрания высших должностных лиц регионов был отменен.

Так, 13 сентября 2004 года Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на заседании правительства Российской Федерации предложил отменить общенародное голосование на выборах глав российских регионов: «В целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федерализма необходимо совместное участие федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти на территории России. И в этой связи полагаю, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства»²⁵.

Результатом такого посыла стало принятие в декабре этого же года изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

²⁴Гороховатский С. М. Конституционно-правовое регулирование процесса формирования и развития федеративных отношений в России после 2000 г. // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 40.

²⁵Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Правительства Российской Федерации 13.09.2004 // Российская газета. 2004.

субъектов РФ» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»²⁶.

Таким образом, в результате внесенных в законодательные акты поправок, произошла замена механизма всенародных выборов губернаторов на их избрание региональными парламентариями по представлению кандидатуры президентом страны.

Но реформирование процесса избрания на должность глав региона на этом не завершился, и спустя пять лет в федеральное законодательство были внесены очередные поправки, в соответствии с которыми, Президент вносил в законодательный орган региона представление о кандидатуре на высшую должность субъекта федерации из числа кандидатур, предложенных ему политической партией, имевшей большинство в региональном законодательном органе.

Учитывая главенствующую роль фактически единственной партии на тот момент в стране, которая получила большинство в законодательных органах почти всех регионов, вопрос о выборе кандидатов решали Президент и его политическая партия. Роль законодательного органа самого региона в этом процессе была номинальной.

Процесс централизации государственной власти и роль федерального центра к 2012 году достигла своего максимума, что неизбежно должно было привести к коренным изменениям.

22 декабря 2011 года в своем ежегодном послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации Медведев Д.А. высказал намерение вернуть прямые выборы глав регионов²⁷, а уже 16 января 2012 года им было внесены в Государственную Думу поправки в федеральное законодательство, предусматривающие введение прямых выборов глав субъектов Федерации.

²⁶ Федеральный закон № 159-ФЗ от 11.12.2004 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. С. 4950.

²⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства» // Российская газета. 2011. № 290.

С 02 мая 2012 года, когда данный закон вступил в силу²⁸, страна вновь вернулась к всеобщему прямому голосованию в отношении высших должностных лиц субъектов федерации. Законодатель закрепил возврат к прямым выборам на основе общепризнанных и закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов участия граждан в голосовании.

Измененная по своему содержанию процедура голосования включала на тот момент следующие основанные положения:

1) определены требования к лицу, выдвигаемому на должность главы региона;

2) определены избирательные объединения граждан, которые вправе были вносить кандидатуры на должность главы региона;

3) регионам было предоставлено право самостоятельно определять возможность регистрации в качестве кандидату на должность в порядке самовыдвижения;

4) предусмотрено было права главы государства проведения консультации с политическими партиями, выдвинувших кандидатов на пост глав региона и с самими кандидатами;

5) введен «муниципальный фильтр», т.е. необходимость поддержки кандидата 5-10 процентов депутатов муниципальных советов или руководителей муниципальных образований, избранных в ходе местных выборов. Особенностью указанной процедуры было то, что заручиться такой поддержкой следовало у $\frac{3}{4}$ муниципальных районах и городских округах, внутригородских муниципальных образований, находящихся на территории соответствующего региона.

Интересен первый опыт регионов, которые сразу после внесения таких поправок, 14 сентября 2012 года, провели первые выборы глав регионов. Среди них была и Амурская область.

Как объявил на страницах газеты «Амурская правда» председатель об-

²⁸Федеральный закон № 40-ФЗ от 02.05.2012 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2012. № 99.

ластного избиркома Неведомский Н.А., больше половины голосов избирателей набрал кандидат «Единой России» Кожемяко О.Н., а значит, он считается избранным главой области.

Всего его поддержали 185 тысяч 055 человек — это 77,28% пришедших на участки амурчан. На втором месте был лидер амурских коммунистов Кобызов Р.А. с 9,99% (23 тысячи 918 человек), на третьем — депутат Госдумы от ЛДПР Абрамов И.Н. с 8,12% голосов (19 тысяч 448 человек). Последним пришел кандидат «Справедливой России» Жаровский Д.С., за него проголосовали только 6125 человек, или 2,56%.

Как указывала заместитель председателя избирательного комитета Амурской области Вискулова В. В.²⁹, в день голосования в избирательный комитет поступило всего три жалобы. Одна касалась незаконной агитации еще 11 октября, во второй сообщалось о подкупе избирателей, третья жалоба поступила на нарушения процедуры оформления заявки для голосования на дому. Всего же за весь период избирательной кампании в избирком направили 16 обращений, из них девять было вынесено на заседание комиссии. Часть из них были признаны обоснованными и направлены в правоохранительные органы и в территориальные избирательные комиссии. Все они в основном были связаны либо с размещением агитационных материалов в неустановленных местах, либо с нарушением правил агитации самими кандидатами. Например, один из претендентов на пост губернатора указал свой рабочий адрес в агитационном материале для связи с избирателями, что считается использованием преимуществ служебного положения.

Между тем, член комиссии от КПРФ Песенков В. А. заявил о нелегитимности выборов. Он объяснил свою позицию, о чем в протоколе была сделана соответствующая запись. К слову, на президентских выборах в марте он поступил точно так же. Как и полгода назад, кроме него ни один из членов избиркома в результатах выборов не усомнился. И избирательная комиссия признала вы-

²⁹Вискулова В. В. Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 87-95.

боры состоявшимися, а избранным губернатором, впервые за 11 лет, стал Кожемяко О.Н. Церемония его инаугурации прошла 20 октября 2012 года. На церемонии присутствовал министр по развитию Дальнего Востока - уполномоченный представитель президента в Дальневосточном федеральном округе Ишаев В.И., а также федеральные чиновники и гости из дальневосточных регионов³⁰.

Страна возвратилась к модели всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, существовавшей в конце 1990-х годов.

Однако, уже в декабре 2012 года в Государственную Думу были внесены законодательные инициативы, в соответствии с которыми субъектам федерации было предоставлено право самостоятельно избирать модель, в соответствии с которой будут осуществляться выборы губернаторов. Объяснялось указанное необходимостью учесть региональное многообразие России и установить возможность определения законом субъекта много, отличного от общего порядка избрания глав субъекта РФ.

Корректировки были внесены в части предоставления законодательным органам субъектов федерации самостоятельно решать будут ли выборы осуществляться по первоначальной модели при всеобщих выборах, либо сохранится старая модель, где избирательное право оставалось у законодательного органа соответствующего региона.

Законодательным собранием Амурской области 26 июня 2012 года был принят Закон № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области»³¹.

Согласно статье 1 Областного закона, Губернатор Амурской области (далее - губернатор области) избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Провозглашалось участие гражданина Российской Федерации в выборах

³⁰Постановление Избирательной комиссии Амурской области № 107/754-5 от 18.10.2012 «О результатах выборов губернатора Амурской области». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹Закон Амурской области № 64-ОЗ от 26.06.2012 «О выборах губернатора Амурской области» // Амурская правда. 2012. № 112.

губернатора области свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

При этом Закон отмечал, правом избирать губернатора имеют все совершеннолетние граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории области. Участвовать в выборах губернатора области могут и граждане, зарегистрированные на территории области по месту пребывания, если подадут соответствующее заявление о включении в список избирателей.

Кандидатом на пост губернатора мог быть выдвинут достигший тридцатилетия гражданин Российской Федерации, не признанный судом недееспособным и не отбывающий наказание в местах лишения свободы. Закон предусматривал условия, при которых кандидат не мог быть избранным в губернаторы области.

Вслед за федеральным законодательством, Закон Амурской области устанавливал единые сроки для проведения выборов на пост главы региона – второе воскресенье сентября - которые назначались Законодательным Собранием Амурской области. При этом, с целью обеспечения равных прав граждан, соблюдения принципов открытости и законности, решение о назначении выборов губернатора области должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования и подлежало официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Особенностью Амурской области стало недопущение самовыдвиженцев в качестве кандидатов на пост главы региона. Об этом указывается в статье 6 Закона Амурской области, согласно которой кандидаты на должность губернатора области выдвигаются избирательными объединениями, а избирательным объединением, в свод очередь, является политическая партия.

Причинами перехода к всенародным выборам губернаторов и ослаблению централизации в регионах стало все сильнее проявлявшаяся к концу 2010-х

годов ограниченность прав субъектов Российской Федерации, отрыв губернаторов от своих регионов и превращение их в «федеральных чиновников», игнорирование местных потребностей и особенностей, нехватка и неэффективность работы демократических институтов власти, что нашло свое отражение в стихийных выражениях недовольства населения в конце 2011 – начале 2012 годов.

Введение в большинстве регионов прямых выборов должно было привести к дальнейшему социально-экономическому развитию регионов, и, что не менее важно, на сохранение межнационального мира и согласия с учетом национально-территориального устройства Российской Федерации.

Данная новелла разработана, по мнению Переверзева Е. А. Жеребцовой Е. Е. и Буняевой К. В., в первую очередь, с учетом интересов национальных республик, таких, например, как северокавказских. Основная цель преобразований – они должны были учесть региональное многообразие страны. Чтобы регионы могли сами определять порядок выборов губернаторов, исходя из своей специфики. Это, по мнению специалистов, должно было минимизировать межэтнические и межкультурные противоречия, устранить межрегиональные конфликты, а также «разрядить» обстановку между регионами и федеральным центром³².

Но несмотря на указанное, считаем, что в Российской Федерации порядок формирования должности главы субъекта Федерации должен быть единым для всех субъектов Федерации.

Считаем, что главный исполнительный орган региона должен формироваться путем проведения прямых и открытых выборов, а не представительным органом такого субъекта, поскольку указанное является, по нашему мнению, нарушением принципа самостоятельности и независимости отдельных ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной, т.к. фактически, формирование главного органа исполнительной власти в регионах осуществляется его законодательным органом.

³²Переверзев Е. А., Жеребцова Е. Е. Эволюция современного российского парламентаризма посредством конституционного судопроизводства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 9 (59). С. 127-133.

2 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Конституционные принципы правового статуса высшего должностного лица в Российской Федерации

Одним из важнейших вопросов при изучении рассматриваемого института является конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Прежде чем перейти к раскрытию содержанию понятия конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, следует определить саму категорию «конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации».

При этом, следует отметить, что вышеуказанная категория недостаточно исследована в науке конституционного права. В литературе достаточно подробно разработаны понятия «конституционно-правовой статус личности», «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации» и др. Правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации разобран не так полно.

Ранее, при описании статуса высшего должностного лица субъекта, исследователями указывалось, что действовавшее на тот период времени законодательство, в недостаточной степени освещало конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта в части вопросов об общей правоспособности, функциях и компетенциях, наименованиях, характеристиках должности, порядке замещения должности, гарантиях, а также ответственности³³.

Некоторыми исследователями также указывалось о том, что более детального освещения достойны такие элементы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации, как: правоспособность; наименование должности; полномочия; предмет ведения; конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица; гарантии осуществле-

³³Маршалова В. А. Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации. Казань. 2007.

ния его полномочий.

Немного углубляясь в проблематику вопроса, полагаем возможным указать, что наша точка зрения не полностью совпадает и в качестве элементов конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации быть не могут.

Так не можем мы согласиться с мнением, что в качестве элемента конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта должна выступать правоспособность лица, претендующая на указанную должность, в связи с тем, что лицо, не обладающее правоспособностью, в принципе не сможет выдвигаться на такую должность. Так, из части 3 статьи 77 Конституции РФ следует, что высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Аналогичная норма присутствует в части 3 статьи 20 Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ.

Вопросы наименований как раз были разрешены Федеральным законом от 21.12.2021 года № 414-ФЗ. Так частью 4 статьи 20 указанного Закона установлено, что наименованием должности высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации является в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации наименование «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. В части 5 указанной статьи приведено условие, согласно которому может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, однако при наличии исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации.

Не можем согласиться также с неосвещенностью вопроса конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта России, поскольку сам факт наличия такой ответственности представляется нам сомнительным. Действующим законодательством чётко определен порядок привлечения высшего должностного лица к ответственности.

Так, исходя из положений статьи 29 Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ следует, что высшее должностное лицо субъекта может быть привлечено к дисциплинарной и уголовной ответственности. Политизированность привлечения должностного лица к ответственности в рамках выбранной темы рассматриваться не будет, поскольку полагаем этот вопрос не существенным.

Исходя из изложенного следует, что высшее должностное лицо субъекта принимая в управление регион Российской Федерации принимает на себя ответственность за осуществляемую таким лицом деятельность, которая, в свою очередь, определена Федеральными законами.

Изучая научную литературу по данному вопросу, можно прийти к выводу, что конституционно-правовой статус рассматривается в науке как совокупность норм, содержащихся в Конституции, конституционных и федеральных законах, определяющих положение такого лица в системе органов государственного управления.

Определение конституционно-правового статуса необходимо для:

1) определения базовых, принципиальных параметров организации системы государственной власти и управления, закрепленных в Конституции Рос-

сийской Федерации;

2) определение объема полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации и его компетенции, определенных в соответствии с Уставами субъектов Федерации, как нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой на территории соответствующего субъекта.

Указанные выше нормы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве и в Уставах субъектов Федерации и законодательстве регионов, носят нормативный, основополагающий характер.

В науке конституционного права выделяются основные элементы и структура конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Показательной в этом смысле является позиция Мазурова В.Ю., который в своих работах указывал, что структурно конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации включает в себя: его политическую и государственно-правовую характеристику; его место в системе органов государственной власти; соподчиненность; принципы его организации и деятельности; пределы компетенции; виды нормативно-правовых актов, исходящих от данного органа, а к элементам можно отнести: обладание признаками правоспособности юридического лица; права и обязанности (властная компетенция) и корреспондирующая ответственность высшего должностного лица субъекта РФ, определяющие его место в системе органов власти РФ, уровень компетенции и юридической ответственности; гарантии устойчивости данного института.

Рассмотрим конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации в разрезе конституционных норм.

Итак, традиционно, конституционные нормы имеют очень важное значение для определения любых объектов и дефиниций в силу их устойчивости, неменяемости и длительности применения.

Конституция Российской Федерации не дает прямого ответа на вопрос: что представляет собою конституционно-правовой статус высшего должност-

ного лица субъекта Федерации, он следует из анализа совокупности норм, фактически определяющих его конституционные основы, базовые принципы организации и функционирования: принципа разделение властей, федеративного устройства государства, а также относительная самостоятельность субъектов, входящих в Российскую Федерацию.

В тексте Конституции отсутствует прямое упоминание о статусе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как главы региона.

Вместе с тем, с принятием 14 марта 2020 года Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ³⁴, которым пункт «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации был изложен следующим образом: «В ведении Российской Федерации находится организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти»³⁵.

Сам термин «публичная власть», нашедший отражение в положениях Конституции Российской Федерации, уже на протяжении длительного времени широко применялся. Часть 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что власть народа осуществляется непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В абзаце 2 пункта 2.1 своего Постановления³⁶ Конституционный суд указывает, что на основе конституционного принципа народовластия многонациональный народ России является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляя ее как непосредственно, так и через орга-

³⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ от 14.03.2020 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. С. 1416.

³⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. С. 4398.

³⁶ Постановление Конституционного суда Российской Федерации № 12-П от 09.07.2002 «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 301 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ны публичной власти³⁷. Из этого можно сделать, что одним из первых государственных органов, которые ввели понятия «публичная власть», которое, до внесения изменений, отсутствовало в Конституции Российской Федерации, принадлежит Конституционному суду Российской Федерации.

Полагаем, что с А.Н. Чертков был прав указывая, что закрепление категории «публичная власть» в новой редакции Конституции видится важным и своевременным шагом³⁸. Конституционный суд Российской Федерации в своем Заключении от 16 марта 2020 года «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» указал, что хоть принцип единой системы публичной власти и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, тем не менее по смыслу конституционных положений о соединении многонационального народа России, государственном единстве, о самой Российской Федерации, её источнике власти – многонациональном народе, который осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления, во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, следует, что категория «единая система публичной власти» производна, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа³⁹.

³⁷ Меркулов Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Екатеринбург. 2007. С 8.

³⁸ Чертков А. Н. Публичная власть в обновленной Конституции // Адвокатская газета. 2020.

³⁹ Заключение Конституционного суда Российской Федерации от 16.03.2020 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 2.

На наш взгляд, само содержание категории «публичная власть» осталось нераскрытым в рамках Конституции. И тем не менее, само по себе значение главы 8 Конституции РФ в том виде, в котором она представлена в настоящее время сложно переоценить. Из её положений следует, что государство, помимо всего прочего, берет курс на совершенствование организации органов государственной власти субъектов и его взаимодействие с центральной властью и местным самоуправлением в интересах населения.

Если обратить внимание на Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ, то уже в 1 статье говорится, что публичной властью в Российской Федерации является совокупность органов местного управления, органов государственной власти, а также иные государственные органы. Получается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации являясь руководителем исполнительной ветви власти в регионе, действуя в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, также входит в систему публичной власти России.

Принятые в 2020 году поправки к Конституции Российской Федерации дополнили статью 77, нормами, уже содержащимися в Федеральном законе от 06.10.1999 года № 184-ФЗ в части требований к кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которые впоследствии перешли и в Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ.

Раньше рядом ученых выдвигалось предположение, что в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации обязательными являются лишь законодательные и исполнительные органы. Наличие остальных органов не является обязательным и устанавливается ими самостоятельно, то есть носит факультативный характер. Сюда же относится и должность высшего должностного лица субъекта Федерации.

Данное мнение имело право на жизнь, в связи с тем, что в статье 2 Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ, при описании органов государственной власти субъекта Федерации, указывалось на возможность установления должности высшего должностного лица. Но даже при этом, если подойти к

оценке такой точки зрения критически, можно отметить, что остальное содержание закона исходит из презумпции наличия в субъекте Федерации данной должности.

В настоящее время же, с принятием Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ представленная точка зрения уже не является актуальной ввиду того, что частью 2 статьи 4 названного Закона указывается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации изначально включено в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом в дальнейшем раскрывается, что высшее должностное лицо осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Так, статья 26 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» указывает на порядок обнародования и вступления в силу нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации, а статья 25 закрепляет перечень полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации.

Статья 1 Конституции Российской Федерации указывает на то, что Россия является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Это значит, что государственная власть осуществляется на двух уровнях: федеративном и уровне субъектов Федерации как равноправных её участников.

Все субъекты Федерации имеют свой Основной Закон и своё региональное законодательство, они самостоятельно осуществляют свою власть в пределах региона в соответствии с положениями о разграничении полномочий и основами конституционного строя.

Конституция Российской Федерации закрепляет институт разделения властей на три самостоятельные ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. При этом, особенностью конституционных норм является некоторый формализм, свойственный подобным актам, который позволяет разви-

вать законодательство, регламентировать отношения не изменяя, при этом, основного закона.

Данный принцип является обязательным условием осуществления государственной власти. Однако применение этого принципа на уровне субъекта РФ имеет ряд особенностей. На федеральном уровне самостоятельность ветвей власти ярко выражена, а конституционный механизм «сдержек и противовесов» основан на законодательной базе России как суверенного, демократического государства.

Следует учесть, что органы государственной власти субъекта РФ, равно как и высшее должностное лицо, не могут быть полностью автономными и самодостаточными, так как государственная власть субъекта РФ представляет собой составную часть государственной власти Российской Федерации как суверенного государства. Соответственно, деятельность высшего должностного лица субъекта Федерации ограничена нормами Конституции РФ и федерального законодательства. При этом, в своей постоянной работе, деятельность высшего должностного лица сопряжена с взаимодействием с органами власти России как суверенного государства.

Следует также заметить, что закрепление принципа разделения властей на высоком федеральном конституционном уровне в известной степени указывает место высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов власти субъекта РФ, обеспечивает распределение властных полномочий, и тем самым, гарантирует нормальное функционирование ветвей власти на уровне субъекта РФ. Разделение властей на уровне субъекта РФ осуществляется не в полном объеме, а в объеме, допускаемым федеральным законодателем (так, в субъектах РФ допускается создание только уставных и мировых судов).

Вообще, целью реализации принципа разделения властей на уровне субъекта РФ федеральный законодатель считает обеспечение сбалансированности полномочий и исключение возможности сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица (подобная трактовка целевой характеристики принципа разделе-

ния властей представлена в пункте 7 части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Анализ Конституции РФ позволяет выделить принцип самостоятельности органов государственной власти субъекта РФ и органически взаимосвязанный с ним принцип самостоятельности органов исполнительной власти субъекта РФ. Данные принципы распространяются на институт высшего должностного лица в связи с выполнением последним функций исполнительно-распорядительного характера и руководства высшим органом исполнительной власти субъекта РФ.

Самостоятельность высшего должностного лица субъекта Федерации необходимо понимать как независимость его функционирования в качестве органа власти субъекта РФ при реализации собственной властной компетенции. При этом, деятельность высшего должностного лица должна максимально дистанцироваться от деятельности законодательного органа субъекта Федерации, на что неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях⁴⁰.

Предметом рассмотрения данных постановлений являлись запросы органов исполнительной власти субъектов РФ.

Оспаривались положения Уставов субъектов РФ, позволяющие законодательным (представительным) органам власти субъекта РФ избирать главу администрации субъекта РФ на своих заседаниях, утверждать структуру Совета администрации и основных руководителей администрации субъекта РФ, отстранять от должности главу администрации субъекта РФ и значительного круга должностных лиц администрации и др.

Конституционный суд указал на недопустимость избрания главы администрации высшим законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ, подтвердил властную компетенцию главы администрации субъекта РФ в формировании структуры администрации, назначении на должность и осво-

⁴⁰Постановление Конституционного суда РФ № 2-П от 18.01.1996 «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. С. 409.

бождении от занимаемой должности должностных лиц администрации субъекта РФ. При этом следует, что Конституционный суд указал на тесную объективную связь данного принципа с принципом разделения властей. Соответственно, Конституционный суд подтвердил самостоятельность органов исполнительной власти субъекта РФ и главы администрации - как субъекта конституционно-правовых отношений.

При этом, обращает на себя внимание тот факт, что указанная самостоятельность существенно ограничивается закрепленной системой органов государственной власти в субъектах Федерации, установленной в Конституции и в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», оставляет для губернатора возможность лишь самостоятельно формировать структуру высших органов государственной власти и ее и кадровый состав. Вместе с тем, Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ вправе участвовать в работе законодательного органа субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса, что следует из пункта 10 статьи 25 названного Закона.

В некоторых субъектах Федерации, в том числе и в Амурской области, наравне с формированием системы органов государственной власти, губернатор формирует свой аппарат. Указанный орган не относится к органам исполнительной власти, а выполняет преимущественно организационные, технические, информативные функции. Целевой характеристикой аппарата Губернатора Амурской области можно признать не выполнение функции исполнительной власти, а обеспечение деятельности высшего должностного лица. Аппарат формируется Губернатором самостоятельно, без какого-либо согласования с высшим представительным органом власти субъекта РФ; должностные лица аппарата главы администрации несут персональную ответственность перед Губернатором области.

Еще один конституционный принцип, оказывающий огромное влияние на формирование статуса высшего должностного лица субъекта Федерации, это, провозглашенный в статье 1 Конституции Российской Федерации принцип фе-

деративного устройства Российского государства.

В преломлении с темой нашего исследования, это означает, что полномочия по государственному управлению имеют две ступени: федеральную и региональную. И высшее должностное лицо соответствующего субъекта обладает компетенциями в рамках регионального уровня государственного управления. При этом, высшее должностное лицо субъекта Федерации имеет распорядительно-властных полномочий управления на территории соответствующего субъекта.

То есть, являясь высшим должностным лицом и обладая указанными полномочиями, его компетенция определяется предметом ведения субъектов Российской Федерации, определенными в Уставах таких субъектов в соответствии с требованиями статьи 73 Конституции Российской Федерации, предметом совместного ведения субъекта и Федерации, определенными в статье 72 и договорах, заключенными с соответствующим субъектом, а также в пределах тех компетенций, в соответствии с которыми часть полномочий федерального управления были переданы таким субъектам. Указанное составляет основу компетенций не только высшего должностного лица, но и всех элементов системы государственного управления в России.

Подводя итог сказанному, можно отметить, что все наиболее значимые конституционные принципы, определяющие конституционный статус высшего должностного лица субъекта Федерации тесно взаимосвязаны. Их содержание раскрывается в федеральных законах, а также в Уставах субъектов Российской Федерации.

2.2 Закрепление статуса высшего должностного лица в федеральном законодательстве

Содержание конституционно-правового статуса института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не ограничивается исключительно основными принципами, определенными Конституцией.

Более детальное его раскрытие содержится в специальном законе, необходимость принятия которого прослеживается из анализа норм статьи 77 Кон-

ституции: данная статья предусматривает принятие отдельного федерального закона, который может более подробно регламентировать требования к высшему должностному лицу, ограничения и прописывать отдельные элементы его статуса, являясь, тем, самым, ориентиром для законодательных органов субъектов Федерации, при формулировании своих уставных документов.

В связи с тем, что 21 декабря 2021 года был принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а до его принятия, на протяжении более двадцати лет действовал Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в настоящем параграфе будет проведена параллель между указанными нормативными актами, будет предпринята попытка указать какие изменения последовали за принятием нового закона, были ли внесены какие-либо новеллы в институт высшего должностного лица субъекта России, а также предпринята попытка оценки новому закону.

Итак, в 06 октября 1999 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данный закон был подписан Президентом РФ Б.Н. Ельциным. Указанный закон направлен на обеспечение формирования единого правового пространства на территории всех субъектов РФ.

Его принятием, фактически завершился активный нормотворческий процесс по созданию вертикали государственной власти у нас в стране. К данному моменту в регионах также завершилось формирование нормативной базы по вопросам организации деятельности органов государственного управления, и законодательство на местах отличалось в этом смысле, довольно большим разнообразием, что и определило необходимость данного нормативно-правового акта.

Вместе с тем, принятием закона нормотворческий процесс в этом направ-

лении не остановился совсем. Так, проблема разграничения полномочий и предметов ведения между уровнями публичной власти, то есть развития конституционных положений, например, в части предметов совместного ведения, была окончательно сформулирована только к 2001 году.

К этому времени были внесены существенные изменения в российское законодательство.

Так, например, в части, касающейся органов местного самоуправления, был принят новый Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴¹, а в части органов государственной власти субъектов Российской Федерации изменения были внесены в ранее действовавший Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 года № 184-ФЗ, причем объем закона, вносящего изменения, почти в полтора раза превышал объем первоначальной редакции Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ.

В настоящее время в Российской Федерации не существует жесткой модели организации системы органов государственной власти на региональном уровне, что объясняется многообразием видов субъектов РФ, историческими особенностями, территориальной организацией, национальными интересами, спецификой обычаев и традиций. Тем не менее, в целом система органов государственной власти субъектов РФ соответствует основным принципам организации управления.

В Амурской области ее Губернатор является высшим должностным лицом области и возглавляет высший исполнительный орган государственной власти области – Правительство области.

Рамки настоящей работы не позволяют дать полный анализ всех норм федерального законодательства, посвященных статусу высшего должностного

⁴¹Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003. № 186.

лица субъекта Федерации, поэтому остановимся исключительно на тех моментах, которые позволяют раскрыть содержание этого правового института.

Первоначальная редакция статьи 17 Федерального закона, породила своего рода разнообразие, выражавшееся в том, что в отдельных субъектах Российской Федерации высшее должностное лицо возглавляло и высший орган государственной власти соответствующего субъекта Федерации, а в других субъектах – наряду с высшим должностным лицом существовала должность главы высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Особенно это было характерно для республик в составе Федерации.

Определяя высшее должностное лицо как фигуру, осуществляющую общее руководство органами исполнительной власти, Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ фактически наделял указанное лицо функциями по осуществлению контроля по реализации властных полномочий, отнесенных к ведению субъекта Федерации органами исполнительной власти такого субъекта.

Ныне действующим Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ устранены противоречия и недопонимания, возникшие при толкования Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ. Так, в статье 25 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» при описании основных полномочий высшего должностного лица указано, что высшее должностное лицо является представителем субъекта в пределах компетенции субъекта Российской Федерации и вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 25 Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ). При этом, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 20 Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ).

С 01 июля 2021 года статья 18 Федерального закона от 06.10.1999 года №

184-ФЗ претерпела значительные изменения в связи со вступлением в силу Федерального закона от 30.04.2021 года № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴².

Существенным изменением являлся тот факт, что в отдельный пункт были вынесены требования к лицу, которое вправе занимать должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Так, в соответствии с редакцией Закона от 01 июля 2021 года, на пост высшего должностного лица субъекта России может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом и достигший возраста 30 лет.

Если обратиться к Конституции Российской Федерации, действующей в настоящее время, то можно заметить, что внесенные в Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ изменения пришли прямым из части 3 статьи 77 Конституции. В последствии, требования и ограничения к лицу, претендующему на пост высшего должностного лица субъекта РФ, в том же виде будут перенесены в новый Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ.

Стоит отметить, что указанные требования не сильно меняют содержание законодательства, но носят лишь технический характер.

Определяя место высшего должностного лица в системе органов государственной власти, закон указывает, в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В редакции Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ роль выс-

⁴²Федеральный закон № 116-ФЗ от 30.04.2021 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2021. № 96.

шего должностного лица субъекта Российской Федерации как руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, была выведена в скобки, что и породило противоречия. Как уже было отмечено выше, сейчас его роль чётко определена и прописана как в описании самой должности, так и в основных полномочиях.

Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом, правом на выдвижение кандидатов на указанную должность обладают политические партии, а если законодательством соответствующего субъекта предусмотрено право на самовыдвижение, то в качестве кандидату на данную должность может быть зарегистрирован и самовыдвиженец. Политическая партия, выступающая избирательным объединением, вправе в качестве кандидата предложить как члена своей партии, так и члена иной партии, так и лица, не являющегося членом какой-либо политической партии.

В рамках Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ Президент Российской Федерации, в порядке установленном Указом Президента РФ от 11.07.2013 года № 620⁴³, мог проводить консультации с кандидатами на должность губернаторов. При этом, ранее такие консультации могли быть исключительно в отношении лиц, выдвинутых политическими партиями. С 01.07.2021 года ситуация была изменена, а равенство всех зарегистрированных кандидатов, каждый из которых мог быть приглашен Президентом Российской Федерации на консультации, было признано. Содержание и основания таких консультаций в законе не раскрывались.

В настоящее же время данная норма не была включена в Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ, а статья 18 Федерального закона от

⁴³Указ Президента РФ № 620 от 11.07.2013 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2013. № 152.

06.10.1999 года № 184-ФЗ, в которой было указано о консультации, утратила силу с 01.06.2022 года. При этом, сам Указ Президента РФ от 11.07.2013 года № 620 свою силу не потерял, что может говорить о том, что норма о консультациях будет добавлена в Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ в рамках одной из последующих поправок к Закону.

Как и ранее действовавший Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ, так и Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ содержат в себе перечень, отражающий ограничения для лиц, уже занимавших должность высшего должностного лица и отрешенных от этой должности Президентом Российской Федерации, равно как и ограничения в отношении лиц, самостоятельно прекративших свои полномочия. Однако налицо ужесточение нормы права, устанавливающей данное ограничение. Так, в законе от 06.10.1999 года № 184-ФЗ срок, в течение которого гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и отрешенный от этой должности Президентом Российской Федерации не мог быть выдвинут кандидатом на указанную должность ни в одном субъекте Российской Федерации, составлял всего 2 года, а согласно Федеральному закону от 21.12.2021 года № 414-ФЗ данный срок составляет уже 5 лет, что в разрезе активно протекающих и стремительно меняющихся условий политической жизни, является, своего рода, обречением на забвение.

Установление одинаковых, но довольно сложных для неподготовленного гражданина условий о выдвижении кандидатов, на наш взгляд, ставят в неравное положение кандидатов от политических партий и самовыдвиженцев. Поскольку необходимость поддержки кандидатов со стороны депутатов представительных органов муниципальных образований и их глав в количестве от 5 до 10 процентов, гораздо легче достигнуть политической партии, нежели самостоятельно лицу, который решил участвовать в выборах.

Усугубляется ситуация с самовыдвижением еще и тем, что таким лицам кроме поддержки депутатского корпуса необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации в

соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴⁴.

Но не во всех субъектах Российской Федерации предусмотрено право на самовыдвижение на указанную должность. Так, на территории Амурской области право на самовыдвижение Законом Амурской области «О выборах губернатора» не предусмотрено⁴⁵.

Очень четко регламентировал закон дату проведения выборов, определяя ее в общем порядке как второе воскресенье сентября. Имеются исключения, которые также урегулированы этим же законом. В целом, в указанной части закон дает исчерпывающие ответы на дату проведения выборов губернаторов по всей стране, придерживаясь установленных законодательством для выборов единых дней голосования: в марте и в сентябре.

Весьма сомнительным, с точки зрения реализации принципа самостоятельности субъектов Федерации, является норма о том, что именно Президент предлагает законодательному органу субъекта Федерации трех кандидатов для избрания на должность. Указанное право неоднократно критиковалось в научной литературе. Есть как его противники, так и сторонники. Последние считают, что таким образом выстраивается эффективная вертикаль власти. Поскольку именно на Президента Российской Федерации ложится ответственность за эффективное руководство в стране, то он, таким образом, формирует себе команду на местах.

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (Уставом), законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Законом Амурской области «О выборах губернатора

⁴⁴ Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. С. 2253.

⁴⁵ Закон Амурской области № 64-ОЗ от 26.06.2012 «О выборах губернатора Амурской области» // Амурская правда. 2012. № 112.

Амурской области», кандидатом на должность губернатора области может быть выдвинут гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 30 лет.

Фактически, Закон Амурской области «О выборах губернатора» почти полностью повторяет нормы Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Указанное ещё раз подтверждает вывод, сделанный в ходе настоящего исследования, что в связи с усилением централизации власти в 2010 – 2012 годах, регионы практически перестали осуществлять собственное нормотворчество, копируя федеральные законодательные акты. Амурская область, в этом смысле весьма показательна.

Так, Законом Амурской области установлен круг лиц, которые не имеют права быть избранными на должность высшего должностного лица. К ним относятся:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

б) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

в) осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

г) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе госу-

дарственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если на таких лиц не распространяется действие абзацев третьего и четвертого настоящего пункта;

д) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

е) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность в течение срока полномочий должностного лица, для избрания которого назначено голосование.

Введенные ограничения на занятие соответствующих должностей и осуществление отдельных видов деятельности, в законе достаточно традиционные. Так, высшее должностное лицо не вправе быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности данного субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной граждан-

ской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Избранным считается тот, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации представляет сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном Президентом Российской Федерации. На него также распространяются ограничения и запреты, установленные для членов Правительства Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом.

Так же, как и в отношении президента Российской Федерации, предусмотрен срок осуществления полномочий, установленных в пять лет и ограничение занятия должности одним и тем же лицом более двух сроков подряд.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.2021 года № 414-ФЗ в полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации входит:

- 1) представление соответствующего субъекта России в отношениях с Президентом Российской Федерации, высшими органами государственной власти, иными органами и лицами осуществлении своей деятельности в пределах

компетенции субъекта Российской Федерации с правом подписания договоров от имени субъекта Российской Федерации;

2) подписание и обнародование законов соответствующего субъекта России с правом отклонения законов, принятых законодательным органом субъекта;

3) обеспечение координации деятельности исполнительных органов субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта, организация взаимодействия исполнительных органов субъекта с органами исполнительной власти федерального уровня и их территориальными органами, органами местного самоуправления, иными органами, входящими в единую систему публичной власти в Российской Федерации;

4) определение системы и структуры исполнительных органов субъекта в соответствии с конституцией (уставом) субъекта;

5) формирование высшего исполнительного органа субъекта, а также принятие решения об его отставке;

6) возглавление высшего исполнительного органа субъекта России с правом назначения и освобождения от должности председателя такого органа;

7) определение основных направлений деятельности высшего исполнительного органа субъекта;

8) представление в законодательный орган субъекта ежегодных отчетов о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;

9) право требования созыва внеочередного заседания законодательного органа субъекта, с правом созыва вновь избранного законодательного органа на первое заседание ранее срока;

10) право участия в работе законодательного органа субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

11) право принятия решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством РФ;

12) право вынесения дисциплинарного взыскания высшим должностным лицам органа местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на органы местного самоуправления обязанностей;

13) право отрешения от должности высшего должностного лица органа местного самоуправления по основаниям, предусмотренным законодательством;

14) право обращения в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, в случае, предусмотренном законодательством;

15) осуществление иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Статья 70 Закона Амурской области «О выборах губернатора в Амурской области» имеет отсылочную норму к Уставу Амурской области, который определяет порядок вступления в должность вновь избранного губернатора.

Статья 47 Устава Амурской области предусматривает, что вступление в должность и начало исполнения своих обязанностей губернатор начинает с момента принесения присяги и прекращает осуществление своих полномочий с момента принесения присяги вновь избранным губернатором. Текст присяги содержится в Уставе и произносится вновь избранным губернатором в торжественной обстановке:

«Вступая в должность губернатора Амурской области, клянусь соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, Устав (основной Закон) Амурской области и законы Амурской области, честно и добросовестно исполнять возложенные на меня обязанности, служить для процветания региона и благополучия его жителей»⁴⁶.

Определяя основные права и обязанности губернатора области, Закон Амурской области предусматривает его полномочия в сфере бюджетных отношений региона, обнародования важнейших нормативных актов Амурской обла-

⁴⁶Областной закон № 40-ОЗ от 13.12.1995 «Устав (Основной Закон) Амурской области». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

сти; формирования Правительства и принятия решения о его отставке; представляет область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей с правом подписания договоров и соглашений от имени области как субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством и законами области; обладает правом законодательной инициативы; обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти области с иными органами государственной власти области и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Обращаем внимание, что Устав содержит лишь основные полномочия высшего должностного лица региона, оставляя их перечень открытым.

Вопросы досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица определены в общем виде и конкретизируются нормативными актам соответствующего субъекта Российской Федерации.

Среди оснований досрочного прекращения полномочий закон определяет смерть должностного лица, введение процедуры отрешения от должности Президентом Российской Федерации как по его собственной инициативе, так и в связи с выражением недоверия со стороны законодательного органа региона; отставка по собственному желанию; признание судом недееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступление в отношении губернатора обвинительного приговора или выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства с утратой российского гражданства или без таковой.

Таким образом, конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации включает в себя комплекс урегулированных законом отношений между государством и высшим должностным лицом субъекта Рос-

сийской Федерации, между высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в процессе реализации возложенных на него задач и иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации определяется его местом в должностной структуре государственного органа, вступлением в должность, порядком определения прав, обязанностей, ограничений и ответственности за свою деятельность.

3 МЕСТО И РОЛЬ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ-РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ-РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ-РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Президентом Российской Федерации

Следует из толкования частей 1 и 2 статьи 85 Конституции РФ, Президент России для разрешения возникающих между органами государственной власти федерального уровня и субъектов разногласий вправе использовать согласительные процедуры. Если стороны прийти к консенсусу не смогли, то Президент может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Помимо этого, Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае, установленном законодательством, до решения этого вопроса соответствующим судом.

Аналогичные нормы содержит в себе Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ, так, право о приостановлении действия акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации предусмотрено частью 5 статьи 3 Закона, а положения статьи 29 Закона демонстрируют порядок применения Президентом РФ мер ответственности к высшим должностным лицам субъекта России.

Указанное говорит о субординационном характере отношений между Президентом РФ и высшими должностными лицами субъектов России.

Считаем подлежащим указанию, что отношения Президента России с высшими должностными лицами субъекта происходят не только в рамках проверки контроля Президентом деятельности высших должностных лиц. Помимо указанного имеются также три уровня отношений между данными лицами: Государственный Совет РФ, Полномочные представители Президента РФ, а также Постоянные представительства субъектов РФ при Президенте РФ и его Администрации (а также при Правительстве РФ).

Государственный Совет Российской Федерации является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

По уровню важности и оперативности принятия решений, напрямую касающихся жизни региона, с Государственным Советом не может сравниться ни один орган государственной власти России.

Государственный Совет в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики страны, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан России.

Главная особенность Государственного Совета с точки зрения рассматриваемого института является возможность обсуждения проблем и путей их решения напрямую с Президентом РФ.

Государственный Совет РФ был создан Указом Президента РФ от 01.09.2000 года № 1602⁴⁷ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. После принятия поправок к Конституции РФ 2020 года, был принят Федеральный закон от 08.12.2020 года 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»⁴⁸

По результатам анализа указанного Федерального закона можно сказать, что этот совещательный орган при Президенте РФ является местом для выражения мнения высших должностных лиц субъектов РФ, которое будет услышано как Президентом РФ, так и Председателями обеих палат Федерального Со-

47 Указ Президента РФ № 1602 от 01.09.2000 «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 36. С. 3633.

48 Федеральный закон № 394-ФЗ от 08.12.2020 «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50. Ч. III. С. 8039.

брания РФ, Полномочными представителями Президента РФ в округах, лидерами политических партий, представленных в Государственной Думе РФ, что имеет большую роль при выработке согласованных как с федеральной властью, так и с федеративными субъектами законопроектов по наиболее важным для регионов вопросам.

Члены Государственного Совета вносят в Президиум Государственного Совета предложения по плану работы Государственного Совета, повестке дня его заседаний и порядку обсуждения вопросов, участвуют в подготовке материалов к заседаниям Государственного Совета, а также проектов его решений, что говорит о широком круге полномочий, предоставленном Президентом РФ членам Государственного Совета РФ. При этом члены Государственного Совета не вправе делегировать свои полномочия другим лицам.

По итогам заседаний Государственного Совета, Президент РФ даёт своей Администрации поручения, что в свою очередь, также указывает на важности данного совещательного органа.

На своих заседаниях Государственный Совет обсуждает огромное количество самых разнообразных вопросов из различных отраслей – от доступности качества медицинской помощи населению до международного сотрудничества в области обеспечения экологической безопасности.

Как нам видится, Государственный Совет является действенным инструментом, позволяющим в режиме реального времени обсуждать с Президентом России имеющиеся в регионе проблемы, находить их решение, основываясь на практике других регионов нашей страны, а также выносить на обсуждение предложения по усовершенствованию законодательства.

Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденным Указом Президента РФ от 13.05.2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»⁴⁹, был создан и институт полномочных

⁴⁹Указ Президента РФ № 849 от 13.05.2000 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. С. 2112.

представителей в каждом из округов, более того, заместителем Председателя Правительства РФ в настоящее время является Трутнев Ю.П., замещающий помимо этого, должность полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе, что говорит о важности указанного федерального округа для благополучия всей страны.

Создание института полномочных представителей Президента России в федеральных округах, согласно тексту Указа от 13.05.2000 года № 849, переросло из института полномочных представителей субъектов, и преследовало следующие цели: обеспечение реализации конституционных полномочий Президента России, увеличение эффективности деятельности органов государственной власти и усиление контроля над исполнением их решений. Перечисленные цели составляют основу задач полномочных представителей и закреплены в разделе II Положения к Указу от 13.05.2000 года № 849.

Разделом III Положения установлены функции полномочных представителей, из которых мы можем увидеть, что помимо всего прочего, в обязанности полномочного представителя входит координация органов исполнительной власти соответствующего федерального округа; анализ эффективности деятельности правоохранительных органов; организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями; совместная с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия разработка программы развития территорий округа; организация контроля за исполнением законодательства и федеральных программ; согласование кандидатуры для назначения на должности федеральной государственной службы и кандидатур для назначения (утверждения) на иные должности в пределах федерального округа; согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы территорий в пределах федерального округа; полностью ведет работу, связанную с награждением государственными наградами (в пределах федерального округа); принимает уча-

стие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления (в пределах федерального округа); организует по поручению Президента России проведение согласительных процедур для разрешения разногласий, возникших между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта; вносит Президенту России предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным действующему законодательству; взаимодействует с Контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе законодательства России; согласовывает кандидатуры членов хуторских, станичных или городских казачьих обществ, входящих в состав войскового казачьего общества, выдвинутые в установленном порядке на должность атамана войскового казачьего общества, действующего на территории субъекта Российской Федерации, расположенного в пределах соответствующего федерального округа; представляет в законодательном органе государственной власти субъекта временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта России.

За более чем 20 лет своей работы институт полномочных представителей доказал свою состоятельность и обоснованность, во многом благодаря тому, что в ходе исполнения своих обязанностей полномочный представитель облегчает задачу исполнительных органов государственной власти субъектов в пределах округа по координации деятельности.

Оценивая роль полномочных представителей в их взаимоотношениях с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации хочется отметить, что их деятельность позволяет быстрее отреагировать на нужды конкретного региона, вопреки опасениям, которые звучали при образовании указанного института.

Подводя итоги исследованному, можно указать, что имело бы смысл раз-

вить законодательство, определив ответственность всех членов Государственного Совета РФ, в том числе, высших должностных лиц субъектов РФ. Помимо этого, учитывая роль, которую несут полномочные представители в жизни субъектов конкретного федерального округа Российской Федерации, полагаем, что является уместным усовершенствование законодательства, путем принятия федерального закона о полномочных представителях, в котором более полно раскрывалась бы их деятельность, полномочия и компетенция.

3.2 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации и Правительством Российской Федерации

В силу положений статьи 94 Конституции РФ представительным и законодательным органом государства является Федеральное Собрание РФ. В следующей же статье Конституции раскрывается, что Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Вместе с тем, о Государственной Думе сказано, что в неё входит 450 депутатов. И если взаимосвязь между высшим должностным лицом субъекта РФ и Советом Федерации прослеживается очевидная, то какая-либо закреплённая в Конституции связь между высшими должностными лицами и Государственной Думой отсутствует как таковая.

В настоящее время какого-либо нормативного акта, прямо регулирующего отношения между институтом высшего должностного лица и Государственной Думой не разработан. Единственное указание на взаимодействие усматривается из положений частей 1, 2 статьи 39 Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ, согласно которым проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с субъектами Российской Федерации, для чего, после их внесения в Государственную Думу, Дума направляет проект закона в законодательный орган субъекта, а также высшему должностному лицу субъекта для представления отзывов на законопроект.

Из части 1 статьи 104 Конституции России следует, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения. Как видно, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в этом перечне отсутствует.

При этом, согласно части 1 статьи 10 Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ у высшего должностного лица субъекта России есть право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации. Часть 4 статьи 9 указанного Закона предусмотрено, что субъекты права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации, указанные в статье 10 настоящего Федерального закона, вправе вносить в законодательный орган субъекта Российской Федерации предложение о законодательной инициативе в Государственной Думе. К указанному предложению прилагаются законопроект либо поправки к законопроекту, оформленные в соответствии с Регламентом Государственной Думы.

Из вышеописанного следует, что высшее должностное лицо, не имея напрямую возможности выступить с законодательной инициативой в Государственной Думе, может это сделать через законодательный орган, а тот, в свою очередь, направляет законопроект на общих, установленных Конституцией и Регламентами основаниях.

Однако, это не единственный способ. Как указано выше Правительство Российской Федерации имеет право законодательной инициативы. В рамках заранее установленной законопроектной программы Правительство РФ создаёт рабочую группу, в которую входят, в том числе органы исполнительной власти субъектов РФ, которыми, в свою очередь, руководит высшее должностное лицо субъекта РФ. Процедура представления законопроекта в Правительство куда

более трудоемкая и осуществляется согласно Постановлению Правительства РФ от 30.04.2009 года № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации») ⁵⁰, а также Постановлению Правительства РФ от 01.06.2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» ⁵¹.

Машьянов Н.В., изучая организационно-правовые формы взаимодействия главы субъекта РФ и Государственной Думы, пришел к выводу о несовершенстве существующих правовых процедур, регламентирующих формы участия субъектов РФ в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Кроме того, по мнению автора, высшее должностное лицо как наиболее значимый элемент системы органов государственной власти субъекта РФ нуждается в наделении правами по самостоятельному организационно-правовому взаимодействию с Государственной Думой при согласовании с субъектами РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ ⁵².

Данную точку зрения нам поддержать трудно, поскольку имея прямое право законодательной инициативы в высшие представительные органы Российской Федерации, высшее должностное лицо, занимаясь, очевидно не его профильной работой может усложнить работу вышестоящему органу. Существующий порядок представления законопроектов возможно и ущемляет права высшего должностного лица на защиту интересов населения субъекта Российской Федерации, однако обеспечивает представление в Государственную Думу более проработанного текста законопроекта.

⁵⁰ Постановление Правительства РФ № 389 от 30.04.2009 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. С. 2346.

⁵¹ Постановление Правительства РФ № 260 от 01.06.2004 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. С. 2313.

⁵² Машьянов, Н. В. Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики. Челябинск. 2007. С. 23.

Федеральный закон от 05.12.1995 года № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» статьей 1 устанавливал, что в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности⁵³.

В это время Совет Федерации был настоящей политической ареной, а сенаторы имели значительное влияние на Президента РФ.

Пунктом 1 части 22 статьи 1 Федерального закона от 05.12.1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» установлено, что в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации – на срок полномочий соответствующего органа⁵⁴.

Изменение порядка формирования Совета Федерации, являлось политическим решением, принятым период, когда были сильны сепаратистские тенденции и стояла проблема распада Федерации. Вместе с тем создав уже описанный Государственный совет, Президент РФ решил проблему представительства высшими должностными лицами субъектов РФ интересов руководимых ими регионов, и, в то же время снивелировал весомые полномочия высших должностных лиц, являвшихся членами Совета Федерации.

Исследуя правовые основы взаимоотношений высших должностных лиц субъектов России с российским Правительством необходимо обратиться к основным положениям законодательных актов, регламентирующих работу, как федерального Правительства, так и функционирование правительств субъектов Федерации и, конечно, деятельность высших должностных лиц субъектов РФ.

Статьей 77 Конституции Российской Федерации установлено, что систе-

⁵³ Федеральный закон № 192-ФЗ от 05.12.1995 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. С. 4869.

⁵⁴ Федеральный закон № 439-ФЗ от 22.12.2020 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 52. Ч. I. С. 8585.

ма органов государственной власти субъектов РФ устанавливается субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России, а по предметам совместного ведения органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В силу положений Федерального конституционного закона от 06.11.2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁵⁵ Правительство РФ вместе с иными федеральными органами исполнительной власти под общим руководством Президента РФ осуществляют исполнительную власть Российской Федерации.

Именно на Правительство Российской Федерации возложена обязанность по обеспечению проведения единой социально ориентированной государственной политики. Президент РФ при этом обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ с другими органами, входящими в единую систему публичной власти.

В связи с тем, что Правительство РФ и исполнительные органы субъектов России образуют единую систему исполнительной власти на территории РФ, то Правительство РФ контролирует, в рамках своих полномочий, деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также субъектов РФ.

При этом, как следует из положений Регламента Правительства РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»⁵⁶ контроль за деятельностью происходит путем заслушивания на своих заседаниях федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных органов исполнительной власти, а также руководителей органов исполнительной власти субъектов России, при этом давая оценку деятельности указан-

⁵⁵ Федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ от 06.11.2020 «О Правительстве Российской Федерации» // Парламентская газета. 2020. № 43.

⁵⁶ Постановление Правительства РФ № 260 от 01.06.2004 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. С. 2313.

ных органов и соответствующих организаций, с последующим принятием решения об отмене или о приостановлении действия актов федеральных органов исполнительной власти, о внесении Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц.

Как следует из текстов конституций, уставов субъектов Российской Федерации высшие должностные лица, возглавляя исполнительную власть в регионе, входят в единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

Анализируя как федеральное, так и региональное законодательство становится очевидным интеграция исполнительной власти субъекта страны в общую систему исполнительной власти России.

При анализе состава министерств субъектов Российской Федерации можно сказать, что они различаются и по количеству, и по отраслям, в рамках которых осуществляют свою деятельность. При этом, усматривается наличие фундаментальных отраслей, которые имеются в любом регионе страны, например: внутренних дел, финансов, образования и науки, здравоохранения, природоохраны, имущественных отношений. Также в большинстве своём в субъектах присутствуют министерства экономики, промышленности, культуры, сельского хозяйства, труда и социального развития. Структура министерств преимущественно повторяет структуру Правительства РФ.

Однако, достоин упоминания тот факт, что в случае, если высшее должностное лицо субъекта не является руководителем высшего исполнительного органа субъекта Федерации, то взаимоотношения главы субъекта и Правительства РФ опосредованы.

Говоря о субординации нужно отметить, что таковая может отличаться от министерства к министерству, если говорить об уровнях федеральных и региональных, поскольку, во-первых, на федеральном уровне может просто не быть министерства, которое имеется в регионе, а во-вторых, может различаться специфика работы и направление, например, министерство внутренних дел региона строго подчиняется таковому министерству Российской Федерации.

Оценивая в целом систему законодательно урегулированных взаимоотношений правительств субъектов нашей Федерации и федерального Правительства относительно целесообразности существующего порядка, стоит упомянуть о наличии системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Впервые термин был применен в статье 26.3-2 Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ. Впоследствии был принят Указ Президента РФ от 04.02.2021 года № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»⁵⁷, которым был утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов России и деятельности органов исполнительной власти субъектов России. Данный акт видится нам обоснованным решением, позволяющим оценить успешность проводимой в регионе деятельности, и на основании оценки решить какая мера воздействия требуется, будь то поддержка или дисциплинарное взыскание.

Вместе с тем, полагаем, что является разумным дополнить имеющийся перечень дополнительными показателями, которые могут показать компетентным органам степень защищенности конституционных прав населения, в качестве таких показателей предлагается включить сведения о количестве заявлений об оспаривании действий (бездействий) должностных лиц, о нарушении их прав и законных интересов, с указанием количества признанных обоснованными заявлений.

3.3 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с органами судебной системы Российской Федерации

При исследовании вопроса взаимоотношений между высшими должностными лицами субъекта России и органами судебной системы РФ можно отметить, что региональная судебная система в России в настоящее время фактиче-

⁵⁷Указ Президента РФ № 68 от 04.02.2021 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.2021. № 6. С. 966.

ски упразднена. Так, ранее к системе региональных судов Российской Федерации относили Конституционные (уставные) суды субъекта Российской Федерации, а также мировых судей.

При этом, проводя анализ положений Конституции России можно заметить, что из десяти статей посвященных судебной системе в РФ ни в одной из них не упоминается о судах субъектов РФ (за исключением мировых судей), что говорит о наличии идеи судебного «централизма», нежели федерализма.

Конституционные (уставные) суды субъекта Российской Федерации имелись всего в нескольких регионах Российской Федерации, имели очень ограниченные полномочия, как то: о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, что, в том числе, следует из Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁵⁸. Оспаривание судебных постановлений в вышестоящую инстанцию было невозможным, поскольку её не существовало.

Статьей 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»⁵⁹ установлено, что до 01.01.2023 года конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации упраздняются. С 19.12.2020 года конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не принимают новые дела к производству.

Говоря о мировых судьях следует отметить, что их изначально было сложно в полной мере ассоциировать как элемент судебной системы субъектов России, что связано с тем, что хотя мировые судьи и назначаются (избираются)

⁵⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 50 от 25.12.2018 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

⁵⁹ Федеральный конституционный закон № 7-ФКЗ от 08.12.2020 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Российская газета. 2020. № 280.

на должность законодательным органом государственной власти субъекта России, либо же избираются на должность населением соответствующего судебного участка, в силу Федерального закона от 17.12.1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»⁶⁰ они являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Порядок их деятельности напрямую подчиняется Конституции РФ, а также федеральному законодательству, в том числе Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁶¹. В ведении субъекта оставлен только процедурно-кадровые аспекты назначения на должности мировых судей субъектов РФ. И хотя они и содержатся в региональном законодательстве, фактически, такие нормы дублируют уже имеющиеся в федеральных законах.

Денежное вознаграждение мировых судей осуществляется за счет бюджета Российской Федерации в лице Управления судебного департамента соответствующего субъекта. На субъект возложена обязанность по оплате денежного вознаграждения сотрудников аппарата мирового судьи, а также материально-техническое обеспечение его деятельности.

Пунктом «б» части 1 статьи 2 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» внесены изменения в Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в части указания, что мировые судьи отныне являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. То есть, таким образом законодатель четко установил место и роль мировых судей в системе правосудия Российской Федерации.

Тем не менее, уточнение места и роли мировых судей в системе судебной власти России снимает с повестки проблему необходимости обжаловать постановление мирового судьи не в апелляционный суд субъекта России, а в район-

⁶⁰ Федеральный закон 188-ФЗ от 17.12.1998 «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. С. 6270.

⁶¹ Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 31.12.1996 «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 3.

ный (городской) федеральный суд общей юрисдикции.

Качмазов О.Х. в статье «Проблемы формирования судебного федерализма России» указывал, что хоть законодатель допускает возможность существования судов субъектов РФ и, стало быть, реализацию ими судебной власти, а с другой - не разрешает вопросы судебного строительства в федеративном государстве⁶².

Вполне возможно, что в ближайшем будущем институт мировых судей будет реорганизован и полностью перейдет в систему общей юрисдикции, выйдя из регионального законодательства.

После того как нами было описано положение создаваемых в субъектах России судов можно сказать, что проблема взаимоотношений между высшими должностными лицами субъектов РФ и судебной системы России заключается в выбывании из ведения субъекта судебной власти как таковой.

И здесь положение вещей может быть неоднозначным. Разумеется, если мы говорим, о том, что каждый субъект просто обязан иметь свою сильную судебную систему, то в таком случае, тот факт, что в субъектах, фактически, перестали существовать конституционный (уставные) суды субъектов, а также постепенно выбывают из управления субъекта мировые судьи, является устрашающим фактором, который допускать никак нельзя.

Вместе с тем, оценивая ситуации с точки зрения всей страны можно отметить, что прекращение деятельности конституционных (уставных) судов субъектов являлось событием закономерным, а их полномочия были переданы высшим судам субъекта (в Амурской области таким судом является Амурский областной суд). Включение судов в единую систему влечет за собой унификация судебной практики, которая основана, в первую очередь на федеральное законодательство, без оглядки на местные особенности.

Наличие самостоятельной и сильной судебной власти в регионе давало бы основание для этих судов разрешать дела в соответствии со сложившимися в регионе порядками, а также порождало бы коррупционный элемент. Выстра-

⁶²Качмазов О. Х. Проблемы формирования судебного федерализма в России. Владикавказ. 2011. С. 33-39.

ивание всех судов в стране в системе общей юрисдикции делает вынесение решения более предсказуемым, поскольку суды опираются на разъяснения Верховного суда России, что на наш взгляд является более правильным.

3.4 Взаимоотношения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с органами государственной власти и органами местного самоуправления субъекта Российской Федерации

В процессе изучения положения высших должностных лиц субъектов России в структуре органов государственной власти следует установить наличие системы сдержек и противовесов, которая закладывается в каждую конституцию и устав региона.

Следует учитывать, что высшее должностное лицо относится к исполнительной ветви власти, в связи с чем, полагаем обоснованным мнение о том, что оно будет в первую очередь поддерживать интересы исполнительных органов, что может привести к разбалансировке власти в регионе.

На этом фоне председатель высшего представительного органа региона выглядит более слабой политической фигурой, поскольку имеет меньше инструментов по влиянию на ситуацию.

Тем не менее, у представительного органа субъекта есть возможность обратиться к судебной власти в целях защиты нарушенных интересов. Сейчас это наиболее актуально, поскольку конституционные (уставные) суды субъектов были упразднены, о чем говорилось в соответствующем параграфе, а значит, что суды финансируются из федерального бюджета, а высшие должностные лица субъектов не имеют влияния на судебную систему.

Анализируя положения статьи 6 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно сделать вывод о том, что полномочия органов местного самоуправления сводятся к регулированию прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в части предметов ведения конкретного субъекта России, а также в части полномочий органов государственной власти субъектов РФ по

предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов⁶³.

Помимо вышеуказанного, отношения между высшим должностным лицом субъекта РФ складываются с избранными на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в силу того, что для выдвижения кандидата на пост высшего должностного лица субъекта РФ за такого кандидата должны проголосовать от пяти до десяти процентов от названных лиц.

Образование такой системы, с одной стороны, влияет на повышение внимания главами муниципальных образований за деятельностью кандидата, а с другой стороны, влияет на такое же повышенное внимание к деятельности глав муниципальных образований со стороны действующих высших должностных лиц регионов.

Таким образом достигается хрупкое, по нашему мнению, равновесие, при котором оба субъекта стараются осуществлять деятельность, направленную на фактическое улучшение социально-экономической жизни населения субъекта России.

Однако на органах местного самоуправления всё не заканчивается. В субъектах Российской Федерации существует по истине большая система территориальных органов федеральных органов государственной власти, как, например: Федеральной службы безопасности России, Федеральной службы судебных приставов России, Судебного департамента России и так далее, список можно продолжать очень долго.

Как правило на территории субъектов Российской Федерации действует множество различных комиссий (например, антитеррористическая комиссия в Амурской области), которые возглавляются высшими должностными лицами субъектов, в рамках которых осуществляется тесное взаимодействие территориальных органов федеральных органов государственной власти с высшими должностными лицами субъектов.

⁶³Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. С. 3822.

При этом, в случае если территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не входят в систему исполнительной власти регионов, то в таком случае, руководители таких органов не зависят от интересов и решений высших должностных лиц регионов.

В силу положений Указа Президента РФ от 02.07.2005 года № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»⁶⁴ руководители федерального органа исполнительной власти, за исключением небольшого перечня лиц, согласовывают кандидатуру руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Указанное, впрочем, не может расцениваться как попытка поставить руководителя территориального органа в зависимое от высшего должностного лица субъекта положение.

Причина кроется в уже вышеуказанном Указе, поскольку высшее должностное лицо субъекта вправе вносить в соответствии с законодательством руководителю федерального органа исполнительной власти предложение о привлечении к дисциплинарной ответственности руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти, а руководитель федерального органа исполнительной власти, в свою очередь, вправе вносить в соответствии с законодательством в Правительство РФ, а уже Правительство - Президенту России, предложение об отстранении от должности высшего должностного лица субъекта по основаниям, предусмотренным тем же Указом. Вместе с тем, в случае если высшее должностное лицо повторно отклоняет кандидатуру руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти, то руководитель федерального органа исполнительной власти принимает решение о назначении на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти, либо о представлении кандидата

⁶⁴ Указ Президента РФ № 773 от 02.07.2005 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 27. С. 2730.

к назначению в установленном порядке на эту должность.

Анализируя данный Указ можно прийти к выводу, что территориальные органы федеральной исполнительной власти преимущественно отдалены от высших должностных лиц, что представляется наиболее безопасным решением с точки зрения профилактики коррупции в регионе.

В качестве подведения итога можно сказать, что представительные органы власти, в случае нарушения их прав неправомерными действиями высшего должностного лица субъекта, могут рассчитывать на ставшую абсолютно независимой (в связи с упразднением конституционных (уставных) судов) от исполнительной ветви власти региона судебной системы.

Отношения глав муниципальных образований и высших должностных лиц можно охарактеризовать как постоянное наблюдение одним за другим, где глава оценивает высшее должностное лицо как кандидата (в случае переизбрания), а высшее должностное лицо – как лицо, обязанное соблюдать требования законодательства и исполнять возложенные на него субъектом обязанности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящем исследовании нами была предпринята попытка описания пути развития института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, его место и роль в системе государственной власти Российской Федерации. При этом, поиск проблем и их решений производился исходя из принципа защиты прав и законных интересов населения субъектов Российской Федерации.

В настоящей работе нами, на примере Амурской области, был описан процесс формирования и развития института высшего должностного лица, то, как советская власть в последние годы, которая фактически не разграничивалась на уже привычные нам ветви, была поделена на законодательную, исполнительную и судебную. Было описано как высшее должностное лицо приобрело свой статус, какие полномочия были им получены, а также какие проблемы возникали при формировании правовой базы, была дана оценка деятельности органов власти субъектов в период формирования законодательства Российской Федерации, а также роль Конституционного Суда России в указанном процессе.

В работе была дана попытка выстроить периодизацию, поделить на этапы процесс формирования и развития института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Так, подведены результаты выделенных нами периодов становления российской государственности, например уход от ещё советских традиций государственного управления и создание хорошей основы для формирования трех самостоятельных ветвей власти в период с 1991 года по 1993 год. Именно в начале и первой половине 1990-х годов, появилась тенденция превращения главы органа исполнительной власти в высшее должностное лицо субъекта РФ, приобретая все более существенные полномочия, меры ответственности. Было исследовано законодательное закрепление исследуемого института закрепление в федеральном законодательстве и предпосылки к унификации законодатель-

ства на территории всей страны, а также включение высшего должностного лица в единую систему исполнительной власти Российской Федерации в период с 1994 года по 1996 год, а также сама унификация законодательства в рассматриваемой сфере в период с 1997 года по 1999 год, которым, по нашему мнению, и закончился этап формирования института в связи с закреплением его статуса в Федеральном законе от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Нами также были описаны изменения в институте высшего должностного лица субъекта РФ, которые происходили после наступления XXI века.

Помимо этого, обращаясь к истории выборов высших должностных лиц, нами была представлена практика проведения выборов высшего должностного лица на примере Амурской области, после введения прямых выборов в 2012 году. Было дано обоснование позиции, почему главный исполнительный орган региона должен формироваться путем проведения прямых и открытых выборов, а не избранием представительным органом такого субъекта, дан акцент на принципе самостоятельности и независимости отдельных ветвей власти.

После введения поправок в Конституцию Российской Федерации были изданы новые законы, в той или иной мере затрагивающие исследуемый институт, учитывая, что до их принятия Российская Федерация более двадцати лет развивалась по другим законам, нами в исследовании был дан краткий анализ новых и старых положений закона, особенно, в той части, которая затрагивает конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов России.

В исследовании получены выводы, отражены существующие новеллы законодательства, которые были введены, преимущественно, благодаря введенным поправкам к Конституции Российской Федерации. Отмечается, что несмотря на новизну, некоторые вопросы взаимодействия, описанные в работе, могут в ближайшее время устареть, поскольку до 01.01.2025 года введен переходный период для приведения законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в соответствие действующему законода-

тельству, которое, в свою очередь, также активно меняется.

В настоящей работе в рамках исследования конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта России дана оценка законодательной инициативе высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, дано обоснование по которому высшим должностным лицам не следует давать право законодательной инициативы в обход существующей системе.

В рамках работы дана оценка существующему положению дел, связанных с судебной системой субъектов регионов, а именно тому, что судебная система субъектов России отсутствует как таковая, единственный оставшийся элемент в виде мировых судей неотвратимо уходит под полное обеспечение федеральной власти.

Указана роль Государственного Совета в информировании Президента России о имеющихся в субъектах страны проблемах, дана оценка важности такого совещательного органа.

В ходе исследования сделан вывод, что сохраняется хрупкий баланс между ветвями государственной власти в регионах, особое место в котором должно быть отведено, по нашему мнению, судебной власти как наиболее незаинтересованной и ограниченной в части применения права, из-за регулярных разъяснений Верховного Суда, который делает судебную практику единообразной.

В рамках изучения взаимоотношений высшего должностного лица субъекта Федерации с органами местного самоуправления установлено, что на регулярной основе основываются ассоциации глав органов местного самоуправления, издаются региональные законодательные акты о поддержке местного самоуправления, исполнительная власть оказывает необходимую поддержку органам местного самоуправления. Предоставив главам муниципальных образований полномочия по избранию кандидата на пост высшего должностного лица субъекта России, законодатель поставил кандидата перед необходимостью реально продемонстрировать деятельность по улучшению качества жизни населения.

Вместе с тем, нами отмечается, что исследовательская работа проведена в переходный период, когда после введения большого количества изменений в

Конституцию России, законодатель начал принимать новые законы, вносить изменения в уже действующие федеральные конституционные законы, в федеральные законы, а также в иные акты. Субъекты в связи с изменениями в федеральном законодательстве также обязаны привести своё законодательство в соответствие с федеральным законодательством. Указан также срок для унификации права – до 01.01.2025 года. В рамках нашей работы указанное означает то, что часть наших выводов может впоследствии отличаться от фактических итогов развития института. Вместе с тем, нами выводы делались исходя из позиции, что государство ввело изменения в законодательство в целях оптимизации органов государственной власти и ради защиты и соблюдения прав и законных интересов населения 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 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2020. - № 31. - Ст. 4398.

2 О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 11. - Ст. 1416.

3 О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы: Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ // Российская газета. –2020. – 11 дек. - № 280.

4 О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Парламентская газета. –2020. – 19 ноября. - № 43.

5 О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // Российская газета. - 1997. – 06 янв. - № 3.

6 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.04.2021 № 116-ФЗ // Российская газета. – 2021. – 05 мая. - № 96.

7 О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 52. - Ч. I. – Ст. 8585.

8 О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 50. - Ч. III. – Ст. 8039.

9 О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ // Российская газета. –2012. – 04 мая. - № 99.

10 О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 50. – Ст. 4950.

11 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Парламентская газета. –2003. – 08 окт. - № 186.

12 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. – Ст. 3822.

13 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 24. – Ст. 2253.

14 О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 51. – Ст. 6270.

15 О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 50. – Ст. 4869.

16 Указ Президента Российской Федерации от 05.10.1993 года № 1582 «О Главе администрации Амурской области». [Электронный ресурс]: офиц. сайт Президента Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.>

[kremlin.ru /acts/bank/4542](http://kremlin.ru/acts/bank/4542) - 21.06.2022.

17 Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 // Собрание законодательства РФ. - 2021. - № 6. – Ст. 966.

18 Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.07.2013 № 620 // Российская газета. - 2013. – 15 июля. - № 152.

19 Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 27. – Ст. 2730.

20 О Государственном Совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 36. – Ст. 3633.

21 О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 20. – Ст. 2112.

22 О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации (вместе с «Положением о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации: Указ Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 24. – Ст. 2598.

23 Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 22.10.1993 № 1723 // Собрание актов РФ. – 1993. - № 43. – Ст. 4089.

24 О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Пра-

вительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»): Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 19. – Ст. 2346.

25 О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 23. – Ст. 2313.

26 Устав (Основной Закон) Амурской области: Областной закон от 13.12.1995 № 40-ОЗ. [Электронный ресурс]: офиц. сайт Правительства Амурской области. – Режим доступа: https://www.amurobl.ru/upload/iblock/b80/2076018_312_28706818_28706826.pdf - 21.06.2022.

27 О выборах губернатора Амурской области: Закон Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ // Амурская правда. –2012. – 27 июня. - № 112.

28 О результатах выборов губернатора Амурской области: Постановление Избирательной комиссии Амурской области № 107/754-5.[Электронный ресурс]. - Режим доступа : <https://docs.cntd.ru/document/432922555>- 21.06.2022

29 О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации: Закон РФ от 05.03.1992 № 2449-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1992. - № 13. – Ст. 663.

30 О выборах главы администрации: Закон РСФСР от 24.10.1991 № 1803-1 // Ведомости РСФСР. – 1991. - № 45. – Ст. 1491.

31 Указ Президента РСФСР № 139 от 08.10.1991 «О главах администраций краев и областей РСФСР».

32 О повторном рассмотрении Положения об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области: Решение Амурского областного Собрания от 15.12.1994 № 24. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «Гарант».

33 О сотрудниках Амурского областного совета народных депутатов: Постановление Главы Администрации Амурской области от 28.10.1993 № 466.

[Электронный ресурс]. – Режим доступа :[https://docs.cntd.ru/document/4329 40604](https://docs.cntd.ru/document/432940604). – 21.06.2022.

34 О приостановлении деятельности Амурского областного Совета народных депутатов: Постановление Главы Администрации Амурской области от 20.10.1993№ 442. [Электронный ресурс] – Режим доступа : <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2402515> - 21.06.2022.

II Специальная литература

35 Амурская областная организация КПСС (1899 – 1886): хроника. – Благовещенск, 1986. – 154 с.

36 Белкин, А. А. Механизм конституционного воздействия на акты государственно-правового законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Белкин. – Л., 1983. – 19 с.

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

38 Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Правительства Российской Федерации от 13.09.2004 // Российская газета. –2004. – 14 сент.

39 Гороховатский, С. М. Конституционно-правовое регулирование процесса формирования и развития федеративных отношений в России после 2000 г. / С. М. Гороховатский // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 9. – С. 40.

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

41 Кильметова, Р. Р. Глава Республики Северная Осетия-Алания - высшее должностное лицо Республики :автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Р. Р. Кильметова. - Махачкала, 2011. - 23 с.

42 Козлова, Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М.: Издательство «Юристъ». - 1995. -294 с.

43 Лысенко, Л. М. Губернаторство и генерал-губернаторство в системе власти дореволюционной России : дис. ... д-ра истор. наук. - М., 2001. – 401 с.

44 Маршалова, В. А. Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. А. Маршалова – Казань, 2007. – 24 с.

45 Машьянов, Н. В. Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики :автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. В. Машьянов. - Челябинск, 2007. - 23 с.

46 Меркулов, Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2007. – 8 с.

47 Миронов, В. Н. Правовой статус высшего должностного лица исполнительной власти субъекта Российской Федерации (на примере Южного федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Н. Миронов. - СПб: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД РФ, 2003. - 15 с.

48 Переверзев, Е. А. Эволюция современного российского парламентаризма посредством конституционного судопроизводства / Е. А. Переверзев, Е. Е. Жеребцова, К. В. Буняева // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: вопросы теории и практики. - 2015. - № 9 (59). - С. 127-133.

49 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства» // Российская газета. – 2011. – 23 дек. - № 290.

50 Чертков, А. Н. Публичная власть в обновленной Конституции / А. Н. Чертков // Адвокатская газета. – 2020. – № 3. – С. 12-20.

51 Чиркин, В. Е. Конституционное право России: учебник / В. Е. Чиркин. - 6-е изд., доп. и перераб. – М. : Норма, 2009. - 495 с.

III Историко-правовые акты

52 Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики принята ВС РСФСР 12.04.1978 года // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. - № 15.

53 Закон РСФСР № 1098-1 от 24.04.1991 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1991. - № 17.

IV Интернет-ресурсы

54 [Электронный ресурс]: офиц. сайт Президента Российской Федерации. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/260>. - 21.06.2022.

V Судебная практика

55 Заключение Конституционного суда Российской Федерации от 16.03.2020 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2020. - № 2.

56 Постановление Конституционного суда Российской Федерации № 12-П от 09.07.2002 «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 301 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)». [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30369.pdf>. - 21.06.2022

57 Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой си-

стемы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 19. – Ст. 2320.

58 Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.1996 № 2- П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 4. – Ст. 409.

59 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. - № 2.