

Министерство образования и науки Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Алтайский государственный университет»
Юридический факультет
Кафедра конституционного и международного права

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ИНСТИТУТ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

магистерская диссертация

Выполнил магистрант
2 курса, группы 362м
Атуева Татьяна Александровна

(подпись)

Научный руководитель
канд. фил. наук, доцент
Иванов Алексей Владимирович

(подпись)

Допустить к защите
и.о. зав. кафедрой
канд. юрид. наук, доцент
Игнатовская Ирина Ивановна

(подпись)

« _____ » _____ 2018 г.

Магистерская диссертация
защищена

« ____ » _____ 2018 г.

Оценка _____

Председатель ГЭК

(подпись)

Барнаул 2018

Содержание

Введение.....	5
Глава 1. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: теоретическая и историко-правовая характеристики.....	11
1.1 Понятие и политико-правовая сущность института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	11
1.2 История становления института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	26
Глава 2. Правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: формально-юридический анализ.....	41
2.1 Законодательная конструкция правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	41
2.2 Порядок выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	52
2.3 Юридическая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	64
Заключение.....	86
Библиографический список.....	93

Введение

Актуальность темы исследования. Российская Федерация в соответствии с ст. 1 Конституции Российской Федерации является федеративным государством. Говоря о федеративном устройстве государства, особое внимание следует уделять, тому, что субъекты, входящие в состав Российской Федерации, обладают равным правовым положением, что предопределяется наличием конституций и уставов, самостоятельным законодательством и правом самостоятельно определять систему органов государственной власти на региональном уровне, согласно общим принципам организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Особое место в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации занимает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высших органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации), как правовой институт представляет особый интерес. Это связано, прежде всего с тем, что правовое положение данного института имеет неоднозначное значение и восприятия, как на уровне нормативного регулирования, так и на уровне практического закрепления. Такое положение дел обуславливает актуальность проблемы в определении и правовом регулировании института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации). Данную проблему опосредуют различные аспекты, связанные с институтом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Одним из таких аспектов является исторический контекст развития института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Особое влияние, оказал «переходный период» начало, которого было положено в 1990 году, именно в это время зарождаются первые зачатки общей концепции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году наше государство было провозглашено, как демократическое, федеративное, правовое с республиканской формой правления,

были заложены основы федеративного государства, однако, одного декларирования конституционных основ было не достаточно, важным было создать в том числе качественную правовую базу, рычаги государственного управления, которые были бы целесообразными и оправданными на тот сложный период времени. Но после долго советского периода новому Российскому государству было сложно сделать шаг в новое демократическое русло, с учетом тех обстоятельств, которые далеко не соответствовали демократическим принципам, которые явились причиной перехода нашего государства на новый уровень развития. Указанные обстоятельства оказали влияния и на институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Долгое время вплоть до 1999 года в стране не было принято закона, который устанавливал общие принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволяло субъектам Российской Федерации самостоятельно определять порядок формирования и основы правового статуса органов государственной власти регионального уровня, однако такая через мерная самостоятельность приводила к тому, что в качестве высших должностных лиц, избирались члены преступных организаций. Однако, и принятие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в 1999 году, не привело к разрешению проблем связанных с определением правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации, а напротив породило новые противоречия в понимании сущности данного института.

В качестве второго аспекта можно назвать такое явление, как двойной статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Двойной статус данного института породило, в первую очередь формулировка, которая содержится в ФЗ от 18 октября 1999 года № 184 «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Тем самым федеральный закон наделяет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не только полномочиями главы региона, но и полномочиями

руководителя высшего органа исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации, что затрудняет понимание сущности института высшего должностного лица и определения правового статуса данного института.

Третий аспект связан с определением элементов, составляющих законодательную конструкцию правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В юридической научной литературе ведутся бурные дискуссии в определении понимания «правового статуса» а также о количестве элементов, которые должны входить в состав правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом необходимо различать такие категории как «правовое положение» и «правовой статус»; «правовое положение», «конституционное положение» и «конституционно-правовое положение». Дискуссия по этому вопросу продолжается и на сегодняшний день и это не случайно, так как определения правового положения и составляющих его элементов имеет не только теоретическое значение, но и практическое.

Четвертый аспект, порождающий проблему в определении правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, связан с порядком приобретения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Порядок приобретения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации неоднократно изменялся. Каждый раз, вновь установленный порядок приобретения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации подвергался критике, как со стороны общественности, так и со стороны ученых конституционалистов, правоприменителей. Установленный, альтернативный порядок приобретения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на сегодняшний день в Федеральном законе от 18 октября 1999 г. № 184, как показала практика, не эффективен и требует модернизации.

Пятый аспект связан с проблемой выделения в качестве самостоятельного вида юридической ответственности конституционно-правовую ответственность, что

является ключевым в определении признаков, особенностей и раскрытие сущности ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Перечисленные аспекты послужили основанием для проведения исследовательской работы в целях выявления существующих проблем в определении правового положения и возможных путей их решения.

Степень разработанности темы. Выбранная тема исследования вызывала и вызывает на сегодня интерес не только у многих ученых конституционалистов, но и правоприменителей. В этой связи анализируя научную литературу можно встретиться с большим количеством статей и монографий, посвященных различным проблемным аспектам института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Некоторые проблемы связанные непосредственно с данным институтом затрагиваются в научных работах предметом исследования, которых являются иные институты конституционно-правовой науки. Немало диссертаций актуализируют проблематику правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Огромное практическое и теоретическое значение имеют позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сыгравшие одну из главных ролей в процессе развития института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Существенный интерес к проблемам данного института остается актуальным и на сегодняшний день, что дает основания продолжить изучения основных проблем конституционно-правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Цель работы – исследование особенностей конституционно-правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи:

- 1) Определить понятие и охарактеризовать политико-правовую сущность института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.
- 2) Рассмотреть историю становления института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

- 3) Проанализировать законодательную конструкцию правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.
- 4) Охарактеризовать порядок выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.
- 5) Исследовать юридическую ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации норм конституционного института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Предмет исследования – конституционный институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, практика его реализации, научные работы по данной теме.

Методологическую основу исследования составляют диалектический метод познания, логический, исторический, общенаучный, формально- юридический, сравнительно- правовой, статический методы исследования.

Эмпирической базой данного исследования стали постановления Конституционного Суда Российской Федерации и решения судов общей юрисдикции Российской Федерации.

Теоретическую основу исследовательской работы составили труды отечественных ученых современного периода: С.А. Авакьяна, М.М. Борисова, Н.В. Витрука, М.С. Грохотовского, В.Д. Зорькина, В.Н. Иванова, О.М. Куличенкова, В.Н. Лысенкова, Мамаева, А.А. Маршаловой, Н.И. Матузова, В.В. Невинского, Ц.Ц.Михеева, Д.С. Трифонова, И.А. Умановой, И.О. Урусова, А.Е. Чирикова.

Практическая значимость исследовательской работы заключается в том, что сделанные выводы, как результат проведения научного исследования, возможно, использовать в улучшение правового регулирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а так же повышения уровня правоприменительной деятельности.

Структура магистерской диссертации определена с учетом целей и задач предпринятой исследовательской работы и состоит из введения, основной части, состоящей из 2 глав, заключения и библиографического списка.

Глава 1. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: теоретическая и историко-правовая характеристики

1.1 Понятие и политико-правовая сущность института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Конституция России не содержит конкретного указания на порядок организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, устанавливая, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти» (ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации), а общие вопросы организации системы органов государственной власти находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Поскольку конституции и законы республик, уставы, законы и иные нормативные правовые акты других субъектов Федерации должны соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам (п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), порядок организации государственной власти в субъектах Федерации должен соответствовать принципам, закрепленным Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.¹

Конституция Российской Федерации содержит небольшое количество положений об органах государственной власти субъектов Российской Федерации, но они имеют огромное значение. Во-первых, в субъектах Российской Федерации есть своя государственная власть, и формируется она субъектами. В соответствии с ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». К государственной власти субъектов должен применяться принцип разделения властей, что вытекает из ст. 10 Конституции Российской Федерации. Во-вторых, Конституция Российской Федерации предполагает

¹Кулинченко, О.М. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Адыгея): Теоретические проблемы российского конституционализма / О.М. Кулинченко – М.: Норма, 2000. -150 с.

самостоятельность субъектов в формировании своих органов. Это можно видеть из ряда норм федеральной Конституции, согласно п. 1 ст. 77 которой «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». В пункте 3 ст. 5, посвященной основам российского федерализма, сказано, что федеративное устройство Российской Федерации основано, в том числе, на единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. А республиканской формой правления, закрепленной в ст. 1 Конституции, обусловлена выборность всех органов публичной власти в государстве, включая органы власти субъектов Российской Федерации.

Специальным федеральным актом, определяющим основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон 1999 г.).

В ст.1 Федерального закона 1999 г. зафиксированы принципы деятельности органов государственной власти субъектов РФ, в частности верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Согласно п. 4 той же нормы Федерального закона 1999 г., полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

²Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 06.10.1999 № 184 - ФЗ (ред. от 04.12.2006) // Собрание законодательства Российской Федерации.-1999.- № 42.-Ст. 5005.

Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в конституцию и (или) пересмотра ее положений путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в Федеральный закон. Путем принятия новых федеральных законов, конституций (устава) и закона субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты.

В ст. 2 Федерального закона 1999 г. закреплена система органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Отдельной статьей того же закона регламентирована система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ст.17).

В каждом субъекте Российской Федерации есть конституция или устав, и они определяют особенности статуса, полномочий, структуры и организации работы органов государственной власти данного субъекта. В ряде субъектов есть законы о представительном органе государственной власти, о главе исполнительной власти субъекта и возглавляемом им коллегиальном органе исполнительной власти (правительстве, администрации).

С учетом всего массива нормативных правовых актов и реальной практики складывается следующая система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший коллегиальный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации—правительство, администрация; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, возглавляющее указанный коллегиальный исполнительный орган, но вместе с тем имеющее самостоятельный статус и положение в системе государственных органов; отраслевые исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

У каждого субъекта Российской Федерации есть законодательные и исполнительные органы государственной власти.

Федеральный законодатель и субъекты Российской Федерации избрали концепцию организации государственной власти субъекта, в которой на первом месте находится законодательная власть, а за ней следует исполнительная власть. Это отражено не только в характеристике органов, но и в последовательности регулирования. И в Федеральном законе 1999 г., и в конституциях, и в уставах субъектов Российской Федерации первыми идут главы и нормы о законодательной власти, а вслед за ними главы и нормы об исполнительной власти. Даже там, где есть довольно сильные высшие должностные лица, нормы о них находятся в главах об исполнительной власти либо выделены в отдельные главы, также следующие за главами о законодательной власти (в отличие от федерального уровня, где глава о Президенте Российской Федерации предшествует главе о Федеральном Собрании Российской Федерации).

Федеральный закон 1999 г. конкретизирует положения ст. 5, 10, 11 и 72 Конституции Российской Федерации и закрепляет принципы деятельности, статус, полномочия и систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации, порядок осуществления полномочий, порядок избрания высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также основы взаимоотношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с исполнительной ветвью власти субъектов Федерации.

Как отмечает С.А. Авакьян, анализируя модели организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, «применительно к главе власти используются следующие варианты: глава исполнительной власти; глава территории и одновременно глава исполнительной власти; глава территории (глава государства в республике), официально отделенный от исполнительной власти, а применительно к аппарату власти: глава, одновременно возглавляющий администрацию (правительство) субъекта Российской Федерации; во главе

правительства стоит другое лицо»³. Федеральный закон 1999 г. предусматривает введение конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, возглавляющего высший исполнительный орган власти региона⁴.

Согласно Федеральному закону 1999 г. (ст. 17, 18 и др.), система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации выглядит как совокупность следующих звеньев: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; отраслевые исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации; территориальные исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Из норм названного Федерального закона 1999 г. следует, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший коллегиальный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. На деле это лицо является главой всей исполнительной власти субъекта Федерации как совокупности соответствующих органов.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации—это его правительство или администрация, т.е. коллегиальный орган, состоящий из министров, руководителей департаментов, управлений и т.п.

Отраслевые исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации—это министерства, департаменты, управления и т.д.

Территориальные исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации создаются как агенты главы исполнительной власти субъекта, правительства, администрации на части территории субъекта.

Перечисленные органы являются органами государственной власти соответствующего субъекта. Вместе с тем в ч. 2 ст. 77 Конституции Российской

³ Авакьян, С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России / С.А. Авакьян // Журнал российского права. - 1997.- № 7.- С. 54-56.

⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 06.10.1999 № 184 - ФЗ (ред. от 04.12.2006) // Собрание законодательства Российской Федерации.-1999.- № 42.-Ст. 5005.

Федерации записано и Федеральный закон 1999 г. (п. 3 ст. 17) повторяет эту норму, что в пределах ведения и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Федеральный закон 1999 г. определяет, что структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта в соответствии с конституцией (уставом) субъекта.

В системе государственной власти субъектов Российской Федерации губернатор занимает особое положение. Государственно-правовой статус губернатора субъекта Российской Федерации складывается из нескольких основных составляющих. Это, прежде всего, нормы, определяющие правовую характеристику губернатора, его роль и значение в системе государственных органов, во-вторых, нормы, определяющие механизм его взаимодействия с представительными органами государственной власти субъекта Федерации, далее нормы, закрепляющие его компетенцию, а также нормы, устанавливающие его ответственность.

Наименование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации губернатором является наиболее распространенным в Российской Федерации и выдает историческую преемственность государственного развития России.

Сравнительный анализ наименования должностного лица субъекта Российской Федерации позволяет выявить некоторые тенденции. Во-первых, уставный статус губернатора, как правило, несколько выше статуса главы администрации. По сравнению с последним, губернатор значительно чаще определяется как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, институт губернатора может подразумевать и наличие органа исполнительной власти общей компетенции, правительство. Такое положение трудно представить при наличии должности главы администрации, поскольку предположить одновременно существование и администрации, и правительства, как исполнительных органов власти субъектов Федерации, довольно затруднительно. Данные тезисы можно проиллюстрировать на примере Алтайского края.

В Уставе Алтайского края от 5 июня 1995 №3-ЗС в ст. 79 закреплено следующее положение: губернатор Алтайского края является высшим должностным лицом Алтайского края и по должности Председателем Правительства Алтайского края.

В России сложились следующие типичные модели уставной характеристики губернатора и главы администрации субъекта Российской Федерации: 1) губернатор-высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, руководит органом исполнительной власти-правительством, возглавляемым председателем; 2) губернатор (глава администрации), высшее должностное лицо субъекта РФ, возглавляет исполнительную власть; 3) губернатор (глава администрации) возглавляет администрацию и руководит ею; 4) губернатор, высшее должностное лицо исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Как отмечает Р.Б. Мамаев, одновременное наличие высшего должностного лица и руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации вызвано различными причинами: удобством управления, распределением политических и сугубо хозяйственных функций и т.д. Поэтому закрепленное в Федеральном законе 1999 г. требование совмещения функций высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации не должно быть столь категоричным, чтобы оставить возможность субъектам Российской Федерации для разумного варьирования в интересах субъекта Российской Федерации, не нарушая при этом основы конституционного строя России⁵.

В.Ю. Мазуров полагает, что наименование руководителя высшего исполнительного органа субъекта Федерации губернатором не означает придание ему какой-либо особой группы властных полномочий. Подобное наименование он считает в некоторой степени данью исторической традиции, никакой особой правовой и (или) логической нагрузки данный термин не несет. По его мнению,

⁵ Мамаев, Р.Б. Конституционно-правовой статус Кабардино-Балкарской Республики как субъекта Российской Федерации (федеральные стандарты и республиканское регулирование): дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02 / Р.Б. Мамаев.-М., 2004. -191 с.

полномочия губернаторов носят преимущественно исполнительно-распорядительный характер, что, безусловно, сближает их с руководителями государственно-территориальных и национально-государственных образований в составе Российской Федерации, которые терминологически определены региональным законодателем иначе.

По этому поводу необходимо отметить следующие. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не содержит конкретного наименования главы субъекта Российской Федерации, вводя лишь общее наименование, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Эта норма распространяется на руководителей всех субъектов Российской Федерации, независимо от их государственно-правовой природы: край, область, автономные образования, республики, города федерального значения. Пункт 6 ст. 18 указанного закона устанавливает, что наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации. Стоит отметить, что каких-то «традиций» в данном вопросе не просматривается, поскольку эта должность является новой в организации управления субъектами Российской Федерации. Но довольно быстро проявились тенденции в регулировании статуса высшего должностного лица субъекта, сказавшиеся и на наименовании должности. В целом субъекты Российской Федерации закрепили в своем законодательстве следующие наименования данной должности: глава республики, председатель правительства, губернатор, глава администрации, мэр.

Особое внимание заслуживают внесенные изменения в вышеупомянутую ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации». Ранее положения о невозможности употребления в наименовании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации слова «Президент» по аналогии со словосочетанием, употребляемым, при характеристике главы Российской Федерации (Президент Российской Федерации), не содержалось в пункте 6 ст.18 Федерального закона. В этой связи, многие республики в конституциях закрепляли положения о наименовании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации президентом: в Татарстане⁶, Башкортостане, Кабардино-Балкарии⁷ и др. Некоторые республики применяют наименование «глава республики». В последние годы при обновлении своих конституций республики, сохраняя пост президента, главы, одновременно определили его с учетом положений Федерального закона 1999 г. как высшее должностное лицо. Например, на сегодняшний день, в Конституции Республики Татарстан употребляется термин «президент», кроме того в данной конституции отводится целая глава (глава 2) институту «президента». Президент Республики Татарстан в соответствии с ст. 89 является главой государства и высшим должностным лицом Республики Татарстан. В этой связи необходимо уделить внимание ч. ст.2 Федерального закона от 6 октября 1999 г., где оговорено, что перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации утверждается Президентом РФ. Вышеназванный перечень был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года №1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации»⁸. В перечне включены 17 типовых государственных должностей субъекта Российской Федерации, среди которых: первый заместитель, заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа

⁶ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 14.03.2005) // Республика Татарстан.- 2002.- 30 апреля.

⁷ Конституция Кабардино-Балкарской Республики (ред. от 24.03.2007), в редакции, принятой Конституционным Собранием Кабардино-Балкарской Республики 12 июля 2006 г., республиканских Законов от 28 июля 2001 г. п 74-РЗ, от 2 июля 2003 г. № 61-РЗ, от 12 июля 2005 г. № 52-РЗ, от 13 июля 2006 г. № 48-РЗ). Принята Парламентом КБР 01.09.1997 // Кабардино-Балкарская правда.- 2006.-22 августа.

⁸О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 04.12.2009 (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства РФ.-2009.- №49.-Ст.5921.

государственной власти субъекта Российской Федерации); член высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; председатель, заместитель председателя комитета законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и др. Таким образом, федеральным законодательством установлена система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в которую входит высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляемый высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, руководителем названного органа; данный орган представлен также первым заместителем, заместителем и членом того же органа. Отмеченные обстоятельства обуславливают необходимость обстоятельного рассмотрения вопроса о правомерности и практической необходимости дублирования на региональном уровне, в законодательстве субъектов Российской Федерации, одновременно институтов и Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Так в вышеупомянутой Конституции Республики Татарстан президент республики: 1) является главой государства, высшим должностным лицом (ст.89); 2) возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан (п.2 ст.94); 3) формирует Кабинет Министров Республики Татарстан, вносит предложение в Государственный Совет Республики Татарстан об утверждении кандидатуры Премьер-министра Республики Татарстан (п.7 ст.94); 4) для осуществления своих функций образует Аппарат Президента. В то же время, согласно ст.99 Кабинет Министров Республики Татарстан-Правительство Республики Татарстан является исполнительным распорядительным органом государственной власти Республики Татарстан, состоящий из Премьер-министра, министров, председателя комитетов и руководителей других исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан, который несет ответственность не перед премьер-министром, а перед президентом Республики Татарстан. Несложно заметить, что приведенные положения Конституции Республики Татарстан-это результат своеобразной

компиляции содержания гл.4 (Президент Российской Федерации) и 6 (Правительство Российской Федерации), стремления воспроизвести закреплённую последнюю модель соответствующих институтов федеральной власти.

Очевиден тот факт, что ни в Татарстане, ни в какой-либо иной республике из числа входящих в состав Российской Федерации не имеется ни исторических, ни национальных, ни тем более традиций, обуславливающих наименование (президент) в качестве обозначения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Более того, практика дублирования субъектами федерации наименования «президент» применительно к своим высшим должностным лицам отсутствует и в зарубежных федерациях. Расположение к институту президенства в республиках Российской Федерации, вероятно, отражает в соответствующих субъектах стремление подчеркнуть их самостоятельность, полноценность государственности, а в определенной степени и привязанность к внешней атрибутике, формам.

Такое «игнорирование» внесённых изменений идет в разрез с основными принципами Конституции Российской Федерации, подрывая тем самым основы федеративного устройства нашего государства, умаляя авторитет Президента Российской Федерации, как главы государства.

Отдельные республики либо вообще не вводили поста президента, либо отказались от него. Однако они не отказывались от должностного лица с высоким статусом. Таким лицом стал председатель правительства республики, избираемый населением путем прямых выборов. Как отмечает С.А. Авакьян, «по статусу и характеру полномочий Председатель Правительства мало отличается от президентов и глав республик»⁹. Примером может служить Республика Тыва. По Конституции 2001 г. (ст. 109, 110)¹⁰ в Республике устанавливается система органов исполнительной власти во главе с Правительством, возглавляемым Председателем,

⁹ Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебный курс в двух томах / отв. ред. С.А. Авакьян.- 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2006.- Т. 2.-704 с.

¹⁰ Конституция Республики Тыва: принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001(ред. от 09.12.2006)// Тувинская правда.- 2001.-15 мая.

который является высшим должностным лицом Республики, избирается путем прямых выборов сроком на пять лет.

Субъекты Российской Федерации – территориально-государственные образования (края, области) и национально-государственные образования (автономная область, автономный округ) – не используют для должности своего высшего лица наименование «президент». На первом этапе, поскольку президентскими указами для этих субъектов вводился исполнительный орган – администрация, ее руководитель стал именоваться «глава администрации». Когда руководитель стал избираться путем прямых выборов, его стали именовать губернатором. В настоящее время чаще используется наименование «губернатор», в ряде субъектов сохраняется наименование «глава администрации». В Санкт-Петербурге сначала была должность мэра, теперь губернатора. В единственном субъекте Российской Федерации, г. Москве, глава исполнительной власти именуется мэром.

Проанализировав конституции и уставы субъектов Российской Федерации, можно выделить следующие модели организации правового статуса руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации:

1. Губернатор определен одновременно как руководитель высшего органа исполнительной власти и как высшее должностное лицо (например, Устав Ставропольского края ст. 34, Устав Астраханской области ст.21 и п.2 ст.27 , Устав Ростовской области п.п. 1,2 ст. 52)
2. Губернатор определяется как руководитель высшего органа исполнительной власти (например, Устав Волгоградской области п.1 ст. 34, Устав Краснодарского края ст.41)

Думается, что первая модель организации должности руководителя исполнительной власти субъекта Федерации более предпочтительна, поскольку она в полной мере отражает правовое положение губернатора как лица, осуществляющего публичную деятельность от имени субъекта Российской Федерации.

Однако возникает вопрос, насколько указанные модели соответствуют федеральным законодательным требованиям?

В соответствии со ст.2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» систему органов государственной власти субъектов составляют: законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией или уставом субъекта Российской Федерации. Согласно п.2 ст.17 этого закона, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший орган государственной исполнительной власти субъекта РФ, входящий в систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Из содержания вышеназванных норм ФЗ от 6 октября 1999 г. прямо вытекает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации должно возглавлять высший исполнительный орган государственной власти. А поскольку в большинстве субъектов Российской Федерации согласно их законодательству учреждены должности председателей правительств, то получается, что эти председатели не могут считаться возглавляющими высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации помимо администрации другого исполнительного органа, правительства, способствуют раздвоению исполнительной власти и размыванию ее функций.

Показательным в этом отношении является Краснодарский край. Устав Краснодарского края, принятый Краснодарским краевым Советом народных депутатов 12 ноября 1993 года, органом исполнительной власти Краснодарского края назван лишь Правительство края. Однако уже в 1996 году законом Краснодарского края от 19 сентября 1996 г. № 45-КЗ «О внесении в Государственный Устав Краснодарского края» слова «глава правительства края» были изменены словами «глава администрации края (губернатор)». С 11 сентября 1997 г. выступила в силу новая редакция Устава Краснодарского края, в которой

допускается лишь возможность создание в составе администрации края коллегиальных органов (правительство края, коллегия и др.)

Тем самым в Краснодарском крае был разрешен дуализм исполнительной власти и Устав Краснодарского края приведен в соответствие Конституции РФ и федеральному законодательству.

Не меньший интерес вызывает и тот, что руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации определен в Указе Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»¹¹. В связи с таким положением возникает вопрос, почему руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, будучи высшем должностным лицом субъекта Российской Федерации, одновременно определен как лицо, замещающее должность федерального порядка? Ответ на данный вопрос дает ч.2 ст. 77 Конституции Российской Федерации, где определено следующее положение: в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. При этом главным здесь является то, что исполнительная власть образует систему. Образуется не система органов исполнительной власти, а именно, система единой исполнительной власти на всей территории Российской Федерации. Поэтому руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации замещает должность федеральных должностей.

Таким образом, институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации имеет огромное значение для Российской Федерации, как для федеративного государства. Так как, данный институт является одним из первых инструментов построения качественного федерализма в нашей стране. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации воплощает

¹¹ О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.01.1995 (ред. от 26.01.2017) //Собрание законодательства Российской Федерации.–1995. - №32.–Ст. 173.

основополагающие принципы, заложенные в главе 3 Конституции Российской Федерации. Однако, имея такое значимое предназначение, природа института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации неоднозначна. Такую сложную сущность данного института предопределили многие аспекты, к их числу можно отнести: исторический контекст развития в постсоветское время; особенности политики, исторические особенности, местные традиции субъектов РФ; неоднозначное правовое закрепления в конституция (уставах) субъектов Российской Федерации данного института; альтернативный порядок приобретения полномочий высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, установленный ФЗ от 6 октября 1999 года. Следует отметить, что не смотря на то, что многие считают этот институт новым правовым явлением для нашего государства, зародившегося в переломный исторический момент – момент распада СССР, он имеет глубокие исторические корни. Изучение истории является не мало важным этапом в анализе данного института в целом, так как помогает не только узнать о раннем существование данного института, но и позволяет более полно уяснить его сущность, осуществить возможное прогнозирование дальнейшего развития института высшего должностного лица субъекта РФ, объяснить природу существующих проблем связанных с данным институтом.

1.2 История становления института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Как и любое явление, не только правового характера, институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации имеет свою историю. В научной литературе выделяют различные этапы развития данного института. Одни выделяют 6 этапов развития института губернатора: 1) допетровской период; 2) петровский период; 3) развитие института губернатора при Екатерине II; 4) губернаторство в XIX веке; 5) институт губернаторства на рубеже XIX- XXвв.; 6) современное развитие института губернаторства. Другие не рассматривают период развития губернаторства в допетровское время, но при этом выделяют советский период развития данного института.

Осуществив, анализ научной литературы по данному вопросу, представляется наиболее важным изучить петровский период развития института губернатора, так как именно в этот исторический период появилось понятие «губернатор» и зародилась система управления государством путем создание губерний во главе с должностными лицами (губернаторами) и современный период развития данного института с начала 1990-х годов, так как в этот период сложилась современная концепция института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Система местного управления на Руси в допетровскую эпоху была довольно сложной и запутанной. Для осуществления власти на местах центр использовал неодинаковые способы и принципы властвования. Вплоть до Ивана III присоединяемые уделы, вливаясь в состав Великого княжества Московского, сохраняли свою целостность, однако при нем они начинают дробиться и постепенно исчезают.

Административное-территориальное деление и местное управление основались на следующих критериях: экономическом и демографическом потенциале региона; военном значении территории; историческом наследии. Для контроля центра над регионами создается институт «кормленщиков»-наместников и воевод. Они вместе со своим аппаратом жили за счет средств, собираемых с подчиненной им

территории, осуществляя там хозяйственно-административную, фискальную и судебную деятельность.

В ходе губной и земской реформы Ивана IV кормления в некоторых местах были изменены органами выборного самоуправления, однако из-за непоследовательности проведения преобразований институт кормления сохранился на большей части Московского царства. В некоторых пограничных городах наместничье управление непосредственно перешло в воеводское. Воевода выполнял в уезде военные, хозяйственно-административные, фискальные и судебные функции¹².

После Смуты, при царе Михаиле Федоровиче, воеводство получает повсеместное распространение. Это было связано как с необходимостью большей централизации государства для выхода из кризиса, так и с попытками выработать более эффективный и оперативный механизм местного управления. Построение централизованного государства в России XVII в. характеризовалось тем, что проводилось не по пути «ведомственного подчинения местных органов центральному управлению, а как соединение в одном лице или учреждении разнородных предметов, соприкасающихся в жизни».

При Михаиле Федоровиче появляется деление территорий исключительно по военному признаку, создаются так называемые разряды. В.О. Ключевский полагал, что границы разрядов позднее легли в основу проведенного Петром I губернского деления¹³.

Согласно историкам, должность губернатора в России впервые появилась в 1702 г., когда после возвращения русских земель, захваченных Швецией, любимиц Петра I князь А.Д. Меншиков получил их в свое подчинение, а вместе с ним и новый титул. С основанием в 1703 году Санкт-Петербурга была создана первая в Российской империи губерния как основная административно-территориальная единица местного управления. Официальное учреждение губернаторов в России произошло одновременно с образованием губерний. Губернаторами назначались

¹² Владимирски-Буданов, М.Ф. Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирский-Буданов - М.: Феникс, 1995.-210 с.

¹³ Ключевский, В.О. Курс русской истории: Соч. в 9-ти томах / В.О. Ключевский- М.: Культура, 1990.- 644 с.

доверенные лица из окружения Петра I, его сподвижники, опытные администраторы и известные начальники¹⁴.

По мнению некоторых ученых, первым губернатором был не князь А.Д. Меньшиков, а генерал-адмирал Ф.М. Апраксин, который, являясь верным соратником Петра, был «оком и ухом» государя во вверенной ему губернии, большое внимание уделял укреплению боеспособности¹⁵.

Однако если провести более углубленное исследование проведенных реформ Петром I, то первой реформой местного управления при Петре I было учреждение 30 января 1699 году Бурмистерской палаты в Москве и земских изб в городах. Согласно с Именными указами «Об учреждении Бурмистерской палаты для ведомства всяких расправных дел между гостями и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями и об исключении гостей и посадских людей из ведомства воевод и приказов»¹⁶ и « Об учреждении в городах земских изб для ведомства всяких расправных дел между посадскими и торговыми людьми, для управления казенными с них сборами и градскими повинностями и об исключении торговых и посадских людей из ведомства воевод и приказов»¹⁷ посадское население изымалось из юрисдикции воевод и переходило в подчинение Бурмистреской палате и земскими избами. Бурмистерской палате подчинялись все выборные органы местного управления. В ее состав входили бурмистры, во главе губ стояли президенты, которые сменялись ежемесячно. Земские избы собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на купеческих и промышленных людях. Создаваемые земские избы считались органами городско самоуправления лишь по их нахождению, тогда как по всему составу и компетенции они были не чем иным, как сословно-государственными учреждениями, формировавшимся выборным путем, целью которых было устранение недоимок при сборе налогов.

¹⁴Слеповцов, Н.С. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Н.С. Слеповцов -М.: Изд-во РАГС, 1997. - 36 с.

¹⁵Еремян, В.В. Местное самоуправление в России (XII-начало XXв.)/ В.В. Еремян-М.: Новый юрист, 1998.-39 с.

¹⁶Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание первое. В 45 тт.// Сайт Полное собрание законов Российской империи [Электронный ресурс]-Электр. Дан.-Заглавие с экрана.URL: <http://www.nlr.ru> (дата обращения 23.04.2017).

¹⁷Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание первое. В 45 тт.//Сайт Полное собрание законов Российской империи [Электронный ресурс]-Электр. Дан.-Заглавие с экрана. URL: <http://www.nlr.ru> (дата обращения 23.04.2017).

Параллельно с новыми органами местного управления действовали воеводы, которые представляли интересы государя на местах, а их юрисдикция распространялась на тяглую часть общества. Многие города не в состоянии были выплачивать суммы увеличившихся налогов воеводам. Кроме того, некоторые города обращались в Москву с просьбой ничего у них не менять, а воевод оставить прежних. По этой причине центральное правительство было вынуждено провести реформу повсеместно, и уже в октябре 1699 года оклад был отменен, а выборы бурмистра стали обязательными.

В 1702 году Указом от 10 марта «Об упразднении должностей губных старост, осуществлявших судопроизводство в уездах и выбиравшихся из граждан» были отменены губные старосты, а дела их переданы воеводам и дворянским советам с целью в дальнейшем осуществлять контроль за деятельностью воевод. Дворянские советы формировались при воеводах в каждом уезде путем выборов. Они должны были управлять уездом, согласовывая свою деятельность с воеводой. Созданная новая система местного управления опиралась на дворянское сословие. Но тем не менее, можно согласиться с В.О. Ключевским, «здесь административная логика шла руку с полным непониманием или невниманием к положению дел. Вся дворянская наличность, годная к службе, извлекалась из уездных захолустьев в новые постоянные полки, действовавшие на далеких окраинах; на местах оставались отставные за негодностью к службе и нетчики, укрывавшиеся от службы. Местные дворянские общества, т.е. их застрявшие по усадьбам остатки, отнеслись довольно безучастно к представленному им праву и далеко не везде выбирали воеводских товарищей; пришлось заменить выбор назначением из столичного приказа или даже по усмотрению воеводы, власть которого они должны были регулировать; пошли раздоры воевод с товарищами, и лет через 8–9 этот преобразовательный опыт, более курьезный, чем любопытный, незаметно упразднили сам себя собственной бесполезностью»¹⁸.

В 1708–1718 гг. осуществляется первая губернская реформа. Работа над реформой проводилась Ближней канцелярией совместно с впервые назначенными

¹⁸Князьков, С.А. Очерки из истории Петра Великого и его времени. / С.А. Князьков. - М.: Культура, 1990.-140 с.

губернаторами до 1712 г. Она неоднократно обсуждалась на заседаниях Думы и губернских съездах. С 1712 г. в той или иной степени удалось отдалить и запустить новый административный механизм.

Указом Петра I «О росписании городов и округа» от 18 декабря 1707 г. и «Об учреждении губернии и росписании к ним городов» от 18 декабря 1708 г. было произведено разделение всей территории России на губернии. Однако анализ данного указа позволяет сделать вывод, что губернаторы не наделялись реальными полномочиями, они лишь «присматривали» реальная же власть все так же принадлежала воеводам. Царскими указами предусматривалось, что власть будет передаваться губернаторам на местах постепенно и лишь с начала 1710 года планировалось выполнение ими своих обязанностей в полном объеме¹⁹.

Петром I были образованы следующие губернии:

Название губернии	Число городов	Под управлением
Московская	39	Т.Н. Стрешнева
Ингерманландская	31	Кн. А.Д. Меншиков
Архангелогородская	55	Кн. П.А. Голицына
Киевская	17	Кн.Д.М. Голицына
Смоленская	20	П.С.Салтыкова
Казанская	72	П.М. Апраксина
Азовская	77	Ф.М. Апраксина
Сибирская	26	Кн. М.П.Гагарина

Московская губерния находилась в центре государства, остальные же являлись пограничными. В составе губернии находился губернский город-центр, уезды так же имели свои города-центры.

Учреждение губерний является значимым событием для формирования сильной централизованной системы управления. Мероприятия предшествующего

¹⁹Каменский, А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. / А.Б. Каменский - М.: Издательство РГГУ, 1999.-145 с.

периода, ломали существовавшие структурны на местах, систему взаимоотношений центральных и местных органов. Формы, использованные для этого, оказались переходными, нуждающимися в существенном изменении. На первый взгляд, власть перераспределялась между центром и провинцией, и царь делегировал часть своих полномочий, создавая органы управления с возросшей ответственностью за поручению им деятельности, но центральная власть от этого не только ослабевала, но наоборот укреплялась, также как это происходило и позже в ходе развития губернской системы²⁰. Возникшая жесткая централизация власти наблюдалась как в отношениях между центром и регионами, так и в отношениях между различными органами власти внутри губернии. Абсолютная власть царя предполагала почти такую же огромную власть губернаторов в отношении местного населения²¹.

Принятие нового Указа «Об утверждении Правительствующего Сената и о персональном составе» от 22 февраля 1711 года ознаменовал следующий этап реформирования. Согласно данному указу, Правительствующий Сенат являлся коллегиальным органом, состоящим из 9 членов. Многие исследователи полагают, что данный орган носил временный характер. Интересно в особенности мнение Павленко Н.И., который указывает, что «Правительствующий Сенат был навеян сиюминутными потребностями» и «должен был прекратить свое существование как только царь возвратится из ... похода»²². Однако в новом Указе от 2 марта 1711 года «О послушании всех Сенату и его указам» говорилось о «всегдашних наших в сих войнах отлучках»²³. Поэтому можно согласиться с Е.В. Анисимов, считающий, что Сенат создавался «как постоянное высшее правительственное учреждение»²⁴, так как фактически царь отсутствовал постоянно. Таким образом, можно прийти к выводу, что Сенат должен был выполнять функции царя, заменять его, быть, по

²⁰Каменский, А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. / А.Б. Каменский - М.: Издательство РГГУ, 1999.-145 с.

²¹Лысенко, Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII- на начало XX века). / Л.М. Лысенко – М.: Изд. МПГУ, 2001.- 63 с.

²² Павленко, Н.И. Петр Великий / Н.И. Павленко – М.: Мысль, 1990.- 333 с.

²³Воскресенский, Н.П. Законодательные акты Петра I / Н.П. Воскресенский – М.: Изд-во АН СССР, 1945. - 235 с.

²⁴Анисимов, Е.В. Время петровских реформ / Е.В. Анисимов –М.: Лениздат, 1989.-152 с.

словам В. Уланова, «доверенным коллективным приказчиком большой вотчины Петра».²⁵

Сенату были подчинены губернаторы, и для каждой губернии в самом Сенате учреждались так называемые «повытъя» с «подьячими». Канцелярия Сената, кроме «повытей», имела три стола: секретный, приказный и разрядный. В канцелярии Правительствующего Сената должны были находиться неотлучно комиссары из губерний для принятия царских указов, направляемых в губернии, и для сообщения Сенату сведений по вопросу о нуждах губернии. Связь комиссаров со своими территориями осуществлялась через почту или нарочных²⁶. При губернаторе состояли вице-губернатор; ландрихтер, осуществляющий судебные полномочия; обер-провиантмейстер, ведавший сбором хлебных доходов, и различные комиссары. Основным административным, фискальным и судебным органом в губернии выступала канцелярия²⁷.

Вице-губернаторы имели двоякий статус. Они выступали как непосредственные помощники губернаторов (разделяли ответственность; по указанию губернаторов они возглавляли ту или иную часть общего губернского управления: иногда им давались совершенно самостоятельные поручения; в отсутствие губернатора они подписывали доношения в Сенат и как провинциальные правители, как правители части губернии). Для установления тесных связей губернаторов с Сенатом при последнем находились от каждой губернии по два комиссара, назначавшиеся губернатором или Сенатом. Они были органами, игравшими значительную роль в финансовом управлении и облегчавшими Сенату надзор за деятельностью губернаторов. Указом Петра I «Об учреждении при губернаторах и вице-губернаторах ландратского совета» от 24 апреля 1713 г. предпринята попытка ограничить власть губернатора дворянским советом (ландратами). Губернатор был обязан решать все важнейшие вопросы совместно с

²⁵ Уланов, В.Я. Преобразования управления при Пете Великом / В.Я. Уланов // Исторический сборник под ред. В.В. Каллаша в VI тт.–Т. III. Три века от Смуты до нашего времени / Репр. Воспр. Изд. 192 г.- М.: Патриот, 1992.- 254 с.

²⁶ Слеповцов, Н.С. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Н.С. Слеповцов -М.: Изд-во РАГС, 1997. - 36 с.

²⁷ Михеева, Ц.Ц. Становления института губернатора в период петровских реформ / Ц.Ц.Михеева // Вестник РУДН, серия Юридической науки.- 2011. - № 4. - С.15-16.

этим органом дворянского представительства. Первоначально ландраты назначались Сенатом из удвоенного числа кандидатов, предложенных губернаторами, но Указом от 28 января 1715 г. предписано «ландратов выбирать в каждом городе или провинции всеми дворянами за их руками». Ландраты вместе с вице-губернаторами и обер-комендантами составляли коллегию, в которой председательствовал губернатор, имевший два голоса, но отнюдь не являвшийся начальником коллегии, «губернатор у них не яко властитель, но яко президент»²⁸. Юридически ландраты были выборными должностными лицами, однако на деле губернатор являлся полновластным хозяином, потому что, каждый член коллегии был отдельно подчинен губернатору в качестве лица, заведовавшего той или иной частью губернии. Возможно, причина сложившейся ситуации кроется в том, что ландраты избирались дворянством, которое было лишено самостоятельности и находилось в полном подчинении правительственной власти и ее представителю в лице областного губернатора.

Административно-территориальное разделение территории Российского государства на губернии имело свое продолжение. В 1715 г. губернии были разделены на доли (территории, охватывавшие около 5536 тяглых дворов). По Указу 1716 г. «О ландратах-инвалидах» во главе управления ими были поставлены ландраты, которые наделялись широкими полномочиями в финансовой, полицейской и судебной сферах в пределах своей доли, вследствие чего коллегиальный принцип управления был отменен. С этого времени изменился сам статус ландратов: они из советников превратились в исполнителей губернаторских поручений и под руководством губернаторов выполняли самые разнообразные функции в сфере губернского управления. Для сбора налогов были учреждены земские камериры (заведовавшие казенными сборами), комиссары, рентмейстеры (управляющие провинциальным казначейством)²⁹.

²⁸Уланов, В.Я. Преобразования управления при Пете Великом / В.Я. Уланов // Исторический сборник под ред. В.В. Каллаша в VI тт.–Т. III. Три века от Смуты до нашего времени / Репр. Воспр. Изд. 192 г.- М.: Патриот, 1992.- 254 с.

²⁹ Михеева, Ц.Ц. Становления института губернатора в период петровских реформ / Ц.Ц. Михеева // Вестник РУДН, серия Юридической науки.- 2011. - № 4. - С.15-16.

Перестройка центрального управления (Сенат, коллегии и т.д.) повлекла за собой новую реформу местного управления. Официально новая система была введена Указом Петра I от 26 ноября 1718 г. «О составлении инструкции для органов губернского управления на основании шведских законов, о назначении лиц для занятия должностей по местной администрации и о начале для примера управления по новому со следующего года в петербургской губернии»³⁰. В Указе отмечалось, что распространение новой структуры местных органов власти по российским территориям должно было завершиться в 1720 г. Исключением являлась Санкт-Петербургская губерния, где «для примера лучшего» данные нововведения необходимо было «зачать с июля 1719 г.»³¹. В столичной губернии были образованы 14 провинций, каждая из которых подразделялась на 5 дистриктов. Дистрикты являли собой земское управление, во главе которого стоял земский комиссар. Весной 1719 г. реформа была продолжена: опыт разделения территорий на провинции был применен ко всем российским губерниям. «В тех провинциях, говорилось в Указе от 29 мая 1719 года, велено быть: в порубежных в знатных генерал-губернаторам, вице-губернаторам, обер-комендантам и комендантам, а в прочих, окромя Московской, внутренних во всех провинциях воеводам (ландсгевдингам)». Губернское деление сохранилось, однако стало формальным, так как оно продолжало сохраняться только в делопроизводстве и в качестве военных и судебных округов.

В 1710 г. из завоеванной Ливонии образовались Рижская и Ревельская губерния, Ингерманландская губерния переименована в Санкт-Петербургскую. Из обширной Казанской губернии образованы две губернии: Астраханская и Нижегородская. Смоленская губерния упразднена, города, ранее принадлежавшие ей, были приписаны к Санкт-Петербургской, Московской и Рижской губерниям³².

По мнению многих исследователей, первичные попытки Петра I по созданию управленческой системы государством были неудачными, после чего Петр Великий

³⁰ Воскресенский, Н.А. Законодательные акты Петра I/Н.А. Воскресенский - М.: Изд-во АН СССР, 1945.- 63с.

³¹ Воскресенский, Н.А. Законодательные акты Петра I/Н.А. Воскресенский - М.: Изд-во АН СССР, 1945.- 63с.

³² Михеева, Ц.Ц. Становления института губернатора в период петровских реформ / Ц.Ц. Михеева // Вестник РУДН, серия Юридической науки.- 2011. - № 4. - С.15-16.

решил разрешить эту проблему путем внедрения европейской системы администрирования. Образцом послужили шведские демократические институты.

Следует отметить, что институт губернатора, не канул в лету после реформ проведенных Петром I, он активно развивался в эпоху правления Екатерины II, модернизация данного института продолжалась вплоть до 1917 года.

В советский период в условиях сращивания партийно-государственного аппарат, высшим органом регионального управления является первый секретарь регионального партийного комитета КПСС.

В современной России институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации зародился на рубеже 80-90 х гг. XX века и является одним из важных результатов демократической революции, происшедшей на территории бывшего Советского Союза. Он был порождением глобальных процессов революционной эпохи: распад СССР; смена общественного строя; переход от социализм к капитализму; переход страны в эпоху глобализации от индустриального к постиндустриальному информационному обществу.³³

Трифонов Д.С. выделяет 6 этапов развития института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: первый период перестройки 1985 до 1990 гг.; второй—с августа 1991 г. до принятия Конституции РФ 1993 г.; третий этап—с 1994 до 1996 г.; с марта 2000 г. по 2 мая 2012 г.; шестой с мая 2012 г. по настоящее время.

Начало первому этапу развития данного института послужило такое явление как «парад суверенитетов», когда Б.Н. Ельцин 6 августа 1990 г во время визита в Казань, произнес следующую фразу: «Берите суверенитета столько, сколько вы сможете проглотить». Б.Н. Ельцин предоставил субъектам практически автономию и неограниченную свободу. Вследствие этого на политическом пространстве России появляется новый политико-правовой институт Президента в Республиках. В основных законах РСФСР были внесены изменения, согласно которым Президент республики объявлялся высшим должностным лицом республики и главой исполнительной власти, в других субъектах Российской Федерации институт

³³ Лысенко, В.Н. Губернаторы в Российской Федерации / В.Н. Лысенко- М.: РАГС, 2006.- 42с.

высшего должностного лица развивался по аналогии. Данные реформы полностью изменили региональную политическую ситуацию в стране.

Второй этап становления института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приходится на 1991 по 1993 годы. Это этап характеризуется тем, что в стране происходит децентрализация власти, усиливаются региональные элиты.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 года «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР»³⁴ в соответствии с данным указом Президент РСФСР на принципе единоначалия мог отстранять от должности председателей краевых и областных Советов. Была введена новая должность главы администрации края, области, автономной области и автономного округа, при этом Президент РСФСР мог назначать и освобождать от должности глав администраций.

В последствие на основе выше указанного Указа от 21 августа 1991 года Президентом РСФСР был издан новый Указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти РСФСР»³⁵. В данном указе было определено правовое положение глав краев, областных и окружных администраций.

Таким образом, упразднение исполнительных комитетов краевых и областных Советов и учреждением института глав администраций завершился период доминирования представительных органов над исполнительными органами в системе государственной власти в регионах³⁶.

Президент Б.Н. Ельцин своим указом от 22 августа 1991 года заложил фундамент для строительства новой исполнительной власти. 30 сентября Президент РСФСР включил в единую систему исполнительной власти в РСФСР Президента, Вице-президента и Совет Министров РСФСР, глав исполнительной власти и

³⁴ Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. №75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991.- №34.- Ст.146.

³⁵ Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. №75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.-1991.-№34.-Ст.146.

³⁶ Иванов, В.Н. Становление органов государственной власти субъектах Российской Федерации (на материалах Уральского региона): дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / В. Н. Иванов.- М., 2004.-180 с.

Советы министров республики, глав и органы исполнительной власти автономных и административно-территориальных образований, иных должностных лиц исполнительно-распорядительных органов. Таким образом, главы администраций регионов стали главами исполнительных региональных органов государственной власти.

В 1992 году была ликвидирована система советов народных депутатов, но этот процесс положил начало созданию администрации субъекта Российской Федерации, которая объявлялась самостоятельным органом государственной власти³⁷.

Третий этап становления института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, начался после принятия в 1993 году Конституции РФ. В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации могут самостоятельно определять структуру органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Для того чтобы в субъектах Российской Федерации было единообразие в порядке формирования системы и структуры органов государственной власти субъектов Российской Федерации, планировалось принять закон, который бы регулировал общие начала организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, однако, долгие годы такой закон не был принят. В связи с этим во всех субъектах Российской Федерации органы государственной власти регионального уровня формировались на основе конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Каждый субъект самостоятельно определял, правовое регулирование данного процесса. Высшие должностные лица субъекта Российской Федерации в тот период времени обладали большим политическим статусом, что наделяло их «беспредельно» большим кругом полномочий. Ответом на такую неограниченную власть было сопротивление со стороны представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которое выражалось в ограничении полномочий главы региона.

³⁷ О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой. Областной администрации: закон РСФСР от 05.03.1992 № 2449-1 (утратил силу) // Ведомости Съезда нар. Депутатов и Верх. Совета РСФСР.- 1992.№- 13.-Ст. 663.

Для того чтобы прекратить усиленные процессы децентрализации, которые происходили в эти сложные времена развития обновленного государства, Президент Российской Федерации подписал новый указ, который наделил его достаточно большими полномочиями в отношении глав регионов. Теперь Президент Российской Федерации мог самостоятельно назначать и освобождать от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, кроме того, последние стали полностью подотчетны президенту страны.

Четвертый этап развития института высшего должностного лица был ознаменован введением нового демократического института – выборы населением высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Это событие стало действительно эпохальным на тот период времени. Или как выразился, Лысенко В.Н. этот процесс стал важнейшим завоеванием последнего десятилетия XX века³⁸. Однако, к таким переменам наше государство не было готово. Данный институт не был адекватно воспринят не населением, не представительной, не исполнительной государственной властью субъектов Российской Федерации. К власти в регионах стали приходить зачастую лидеры криминальных группировок, которые своими действиями сращивали государственный аппарат с преступным миром. Как отмечает В.Д. Зорькин: «... как в регионах так, и в центре создавалась опасная тенденция сращивания организованной преступности, в том числе транснациональной, с политической властью. В условиях смещения элементов властно-государственной пирамиды в «тень» и коррумпирования региональных властей возникла опасность антиправового перерождения страны, ее регионализации и развала. Поэтому в начале XXI в. встала сложная задача погашения всех этих опасных тенденций и прежде всего преодоления процесса суверенизации регионов и восстановления суверенитета России в том виде, в каком он закреплен Конституцией (ст.4)...»³⁹.

В 2000г. Президентом Российской Федерации стал В.В. Путин, который стал проводить новую политику управления в целях разрядки сложной обстановки в

³⁸ Лысенко, В.Н. Губернаторы в Российской Федерации / В.Н. Лысенко- М.: РАГС, 2006.- 42с.

³⁹Зорькин, В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин – М.: НОРМА ИНФРА, 2011.- 759с.

стране. Его деятельность положила начало пятому этапу развития института высшего должностного лица Российской Федерации.

Реформа власти, инициированная ВВ. Путиным, предполагала изменения взаимоотношений центра и регионов в трех направлениях: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации лишалось статуса члена Совета Федерации; с 1 сентября 2000 года был сформирован Государственный Совет: в который вошли главы субъектов Российской Федерации. Создаются федеральные округа, сначала семь, а к 2014 году девять. Главным плюсом данных реформ стало формирование единого правового пространства на территории всего государства. Это позволило привести законодательство субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральному законодательству⁴⁰.

И наконец, шестой этап характеризует настоящее правовое положение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Он начался с 14 ноября 2012 года, когда сразу в 5 субъектах Российской Федерации были проведены выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Данное событие произошло, в связи с возвращением института выборов населением главы субъекта Российской Федерации. На сегодняшний день ФЗ 1999 года предусматривается альтернативный порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Можно прийти к выводу, что с восстановлением института прямых выборов, безусловно, был сделан шаг в сторону подлинного федерализма и демократии⁴¹.

Таким образом, заглянув в исторический контекст института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, можно с уверенностью сказать, что данный институт не является новым правовым явлением для России, так как история зарождения началась отнюдь не с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, а уходит далеко в эпоху Великого Петра I. Именно, исторический опыт явил институт высшего должностного лица субъекта

⁴⁰Чирикова, А.Е. Региональные элиты России: Учебное пособие для студентов вузов / А.Е. Чирикова -М.: Аспект Пресс,2010.-47 с.

⁴¹ Трифонов, Д.С. Эволюция политического института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Д.С. Трифонов // Трибунал молодого ученого.- 2014. - №3.- С. 70-76.

Российской Федерации таким, какой он существует на сегодняшний день. Слова известного философа Николы Макиавелли: «... чтобы знать, что должно случиться, достаточно проследить, что было... Это происходит от того,- пояснил Макиавелли, -что все человеческие дела делаются людьми, которые имели и всегда будут иметь одни и те же страсти и поэтому они неизбежно должны давать одинаковые результаты» являются доказательством того, что изучение прошлого дает возможность предвидеть будущее⁴². Поэтому одним из важных аспектов в изучении любого правового явления, исключением не является институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, является анализ исторического контекста. Такой анализ помогает выявить обстоятельства, которые как негативно, так и положительно отразились на природе данного института и которые предопределили его место и значимость в правовой системе государства, а также современный правовой статус и сформированную правовую базу нормативного регулирования.

⁴²Лейст, О.Э. История политических и правовых учений: учебник для вузов / О.Э. Лейст – М.: Зерцало - М, 2002.-750 с.

Глава 2. Правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: формально-юридический анализ

2.1 Законодательная конструкция правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Для того чтобы уяснить и раскрыть правовую сущность института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, необходимо определить его правовой статус.

Однако для определения правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, необходимо определить понятия правового статуса и те элементы, которые являются составляющими частями, наполняющими содержания определения «правовой статус».

В нормативных правовых актах различных уровней не содержится легального определения правового статуса. Так как правовой статус предопределяется природой и целевым предназначением, местом в правовой системе того или иного института. Понятие «правовой статус» является научной категорией с помощью, которой характеризуется определенное правовое явление как в практической юриспруденции так и в юридической науке. В этой связи единого понимания «правового статуса» в научной юридической литературе не существует, что на практике порождает неопределенность.

Согласно «Юридической энциклопедии» статус (лат. status-состояние, положение) – совокупность общих прав, определяющих правоспособность, и основных прав и обязанностей, неотделимых от лиц, органов, организаций, юридических лиц. Основные права и обязанности распространяются на всех индивидов независимо от обстоятельств, включая личные способности и

социальные положения, хотя в жизни для реализации прав и обязанностей эти и иные обстоятельства могут иметь существенное значение. Права и обязанности государственных органов как часть их правового статуса определяются конституциями и соответствующими законами. Права и обязанности юридических лиц определяются гражданско-правовым законодательством⁴³.

П.А. Сорокин представляет статус, как совокупность прав и обязанностей, привилегий и ответственности, благосостояния и образования. Сорокин П.А. считает, что статус определяется не только экономическими и политическими, но и многими, не менее важными, социальными переменными. В их числе: квалификация, профессия, престижность, влияние в обществе⁴⁴.

Следует отметить, что в юридической литературе отграничивают понятие «правовой статус» и «правое положение», считая, что два этих понятия не тождественны и соотносятся как часть и целое. В частности, такое соотношение двух понятий осуществляет Н.В. Витрук, который в понятие «правовой статус» включает такие структурные элементы, как юридические права и свободы; юридические обязанности и законные интересы личности, признаваемые государством⁴⁵. Данные элементы в купе с гражданством, правосубъектностью и юридическими гарантиями образуют более широкое понятие как «правовое положение». Позицию Н.В. Витрука поддерживает В.А. Патюлин, обозначая «правовое положение» как юридическое закрепление всех сторон фактического положения субъекта в обществе и государстве⁴⁶. В.А. Кучинский к определению «правового статуса» относит в качестве одного из важных элементов образующих понятие «правового положения» юридическую ответственность⁴⁷.

Что касается второго понятия «правовой статус», то оно охватывает лишь основные права, свободы и обязанности. По мнению А.Ф. Черданцева, «правовой

⁴³Тропонина, Б.Н. Юридическая энциклопедия / Б.Н. Тропонина.-М.: Юристъ, 2001.- 1042 с.

⁴⁴ Охотский, Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учебное-методический комплекс / Е.В. Охотский. - М.: Экономка, 2011. - 77 с.

⁴⁵Витрук, Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук.- М.: Наука. 1979.-38 с.

⁴⁶Витрук, Н.В., Патюлин, В.А. Рецензия на монографию Матузова Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.В. Витрук, В.А. Патюлин.-М.: Изд. Саратовского ун-та, 1972.-5 с.

⁴⁷Кучинский, В.А. Личность, свобода, право / В.А. Кучинский-М.: Юрид. лит., 1978.-135 с.

статус» есть совокупность прав и обязанностей⁴⁸. Авакьян под «правовым статусом» понимает как структурно организованное нормативно–правовым актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности, гражданина.⁴⁹ Достаточно интересным определением «правового статуса» является определение, которое предложил Е.В. Охотский, по его мнению «правовой статус» это совокупность субъективных политических, социально-экономических, культурных и других прав, свобод и юридических обязанностей, которые присуще субъекту в силу его статуса человека и гражданина⁵⁰. По мнению А.Г. Бережновой, «правовой статус» это законодательно установленные и взятые в единстве права, свободы и обязанности личности. «Правовой статус является сердцевинной нормативного выражения принципов правовых отношений между личностью и государством, представляет систему идеалов поведения людей, стимулирующую и охраняемую от правонарушений государством и, как правило, получающую одобрение со стороны общества»⁵¹. Е.А. Лукашева, соглашается с данной точкой зрения о том, что «система прав и обязанностей–сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем»⁵². Так же ею принимается во внимание, что ряд дополнительных элементов следует разделить на категории, являющиеся предпосылками правового статуса (гражданство, общая правоспособность), которые вторичны по отношению к основным (юридическая ответственность) и категориям, далеко выходящие за пределы правового статуса (системы гарантий)⁵³. Вышеуказанные «предстатусные» и «послестатусные» элементы следует включить в понятие «правовое положение». Таким образом. Е.А. Лукашева предлагает не идентифицировать понятие правового статуса категориями

⁴⁸Черданцев, А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов / А.Ф. Черданцев –М.: Юрайт, 2000.-106 с.

⁴⁹Авакьян, С.А. Конституционное право: энциклопедия. словарь / С.А. Авакьян -М.:Норма, 2000.- 559 с.

⁵⁰ Охотский, Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учебное-методический комплекс / Е.В. Охотский. - М.: Экономка, 2011. -77 с.

⁵¹ Марченко, М.Н. Общая теория государства и права: академический курс в двух томах / М.Н. Марченко - М.: Зерцало, 1998.-263 с.

⁵² Мальцев, Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность. Конституция СССР и правовое положение личности / Г.В. Мальцев – М.: ИГиП АН СССР,1979.-50 с.

⁵³ Лукашева, Е.А. Правовой статус: понятие и структура. Общая теория прав человека / Е.А. Лукашева – М.:НОРМА,1996.-278 с.

прав, свобод и обязанностей, которые позволяют четко выделить его структуру, а дополнительные элементы включить в понятие «правовое положение»⁵⁴.

Третий подход, который имеет место быть, ставит знак равно между двумя рассмотренными выше понятиями «правовой статус» и «правовое положение». В частности такой позиции придерживается Н.И. Матузов, говоря, что различать понятия «правовое положение» и «правовой статус» не является необходимостью как в теории, так и в практике. Он отождествляет правовой статус правовое положение, рассматривая их как совокупность правосубъектности, гражданства, прав и обязанностей, их гарантий, общих правоотношений, юридической ответственности и других элементов⁵⁵.

Однако в юридической науке выделяют еще одну проблему в разграничении трех категорий «правовое положение», «конституционное положение», «конституционно-правовое положение». Применительно к данной дилемме видится следующее возможное представление о соотношении и понимании указанных категорий. Понятие «правовое положение» необходимо рассматривать как целое явление по отношению к понятием «конституционное положение», «конституционно-правовое положение», последние же являются частными категориями общей категории «правовое положение». Как следствие необходимо раскрыть понятие каждой категории. «Правовое положение»-это совокупность всех прав, свобод, обязанностей, гарантий, принципов, юридической ответственности, определяющих положения субъекта в обществе и государстве. «Конституционное положение»-это совокупность основополагающих (конституционных) прав и свобод, обязанностей, принципов, конституционных гарантий и конституционной ответственности, которые, определены и ограничены положениями Конституции. «Конституционно-правовое положение»-это совокупность основополагающих (конституционных) прав и свобод, обязанностей, принципов, гарантий и юридической ответственности, которые устанавливаются не только нормами

⁵⁴ Самарина, Е.С. Категория «правовой статус личности» в теоретико-правовой науке / Е.С. Самарина // Ленинградский юридический журнал.-2013.-№2 (32).- С.25-30.

⁵⁵ Матузов, Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права/Н.И. Матузов -М.: Изд-во Саратовского ун-та.,1972.-204 с.

действующей Конституции, но федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

Такой подход нашел свое отражение и в юридической науке. Так Н.А. Богданова пишет, что «конституционно-правовое положение» (статус) более широкое понятие. Оно включает не только нормы Конституции, но и нормы других источников конституционного права⁵⁶.

Рассматривая, правовое положения высшего должностного лица в научной литературе так же расходятся мнения по поводу тех или иных элементов, которые в совокупности образуют правовое положение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Очень интересна в этой связи позиция Маршаловой В.А. Она рассматривает в качестве одного из основных элементов правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации порядок замещение должности, поскольку изменение способа приведения к власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации оказывает значительное влияние на его статус в целом, а именно, оказывая влияние на такие статусные элементы как наименование должности, полномочия и ответственность. Кроме того ей были выделены такие элементы правового статуса высшего должностного лица в качестве, основных, как общая правоспособность, функции и компетенция, наименование и характеристика должности⁵⁷. Однако с данной позицией полностью нельзя согласиться. Так как для института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в определении правового статуса будет излишнем рассматривать такой элемент как правоспособность. Так по приоре лицо, которое не обладает правоспособностью не сможет замещать должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с тем, что такой кандидат не будет удовлетворять те требования, которые закреплены в ФЗ от 1999 года, адресуемые непосредственно к кандидатам на замещение должности высшего

⁵⁶ Богданова, Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. Серия 11: Право.- 1998.-№3.-С.4-5.

⁵⁷Маршалова, В.А. Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.А. Маршалова. - М.,2007.-43 с.

должностного лица субъекта Российской Федерации. К числу таких требований ФЗ № 184 в п 3.2. относит гражданство Российской Федерации, наличие в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законом пассивного избирательного права, отсутствие гражданство иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право постоянного проживания гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства и возрастной ценз 30 лет. Но в тоже время необходимо согласится, что основными элементами, составляющие правовое положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации являются функции и компетенция, порядок замещение должности, гарантии и юридическая ответственность.

По поводу рассмотрения, замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в качестве элемента правового положения в литературе складывается неоднозначное мнение. Так Сахиева Р.А. считает, что порядок выборов высшего должностного лица субъекта не может быть элементом правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Но тем не меня с данным утверждением нельзя согласится, так как порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации влияет на характер юридической ответственности, а последняя является одним из основных элементов правового статуса. Что касается юридической ответственности то безусловно данный институт является неотъемлемым элементом правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако, по мнению Урусовой И.О. природа ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является неоднозначной. И эта неоднозначность проявляется в том, что данный элемент нельзя назвать исключительно правовым институтом, более того он является политическим, так как достаточно долгий период (с 2004г. по 2013 г.) порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации фактически непосредственно Президентом Российской Федерации, хотя существовала формальная процедура утверждения предложенной кандидатуры Президентом Российской Федерации на этой должность законодательным (представительным) органом государственной

власти субъекта Российской Федерации. Кроме того Урусова, считает, что порядок привлечения к ответственности не урегулирован в достаточной мере и ст.19 ФЗ от 1999 г недостаточно, однако решением данной проблемы мог стать новый рамочный закон посвященный институту высшего должностного лица субъекта РФ⁵⁸.

Важным является и то, что правовое положения имеет разное сущностное значение в зависимости от трактовки данного института. Выделяют два подхода: в первом случаи данный институт рассматривают как монархический исполнительно-распорядительный орган общей компетенции; во втором случаи рассматривается не только как руководитель исполнительно-распорядительного органа, а как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации при этом компетенция высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации входит в компетенцию высшего должностного лица, создаются специализированные подразделения, которые наделяются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации соответствующими полномочиями. Таким образом, второй подход определяет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, как орган государственной власти, осуществляющий свою деятельность на принципах единоначалия, который воплощает в себе единство монархического органа общей компетенции и системы специализированных структурных подразделений ему подчиненных и подконтрольных⁵⁹. Однако, следует отметить, что региональная система органов исполнительной власти отличается от органов исполнительной власти Российской Федерации тем, что в отличие от Президента Российской Федерации, не входящего в систему исполнительных органов Российской Федерации, а выполняющего роль арбитра, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации входит в

⁵⁸ Урусова, И.О. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02 /И.О. Урусова. - М.,2014.-190 с.

⁵⁹ Бусыгин, Л.И. Вопросы организация труда по управлению муниципальной собственностью: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05, 12.00.02 / Л.И. Бусыгин.– М., 2003.-87 с.

единую систему высших исполнительных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации⁶⁰.

Данное обстоятельство имеет, важное значение так как оно влияет на содержания его правового положения.

Так правовое положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации интегрирует целый комплекс законодательно урегулированных различных правоотношений к числу, которых относятся: правоотношения, возникающие между государством и самим высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации; между самим высшим должностным лицом в процессе реализации возложенных на него полномочий; между ним самим и его подчиненными; между различными структурными элементами служебной иерархии. Правовое положение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определяется должностью и его местом в должностной структуре государственного органа; вступлением на должность; порядком определения прав обязанностей, запретов, ограничений и ответственности по службе; решение многочисленных вопросов профессиональной подготовки⁶¹.

Как было сказано ранее высшее должностное лицо избирается населением, проживающего на территории того или иного субъекта Российской Федерации или избирается депутатами представительного органа субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации определяет: структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; представляет регион Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также при осуществлении внешнеэкономических связей. В этой связи высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации; осуществлять промульгацию

⁶⁰ Борисов, М.М., Дудко. И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации / М.М. Борисов, И.Г. Дудко - М.: Юрлитинформ, 2010.– 63 с.

⁶¹ Трифонов, Д.С. Понятие и основные элементы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Д.С. Трифонов // Трибунал молодого ученого. - 2013. - № 2(27). - С.104-109.

нормативно-правовых актов либо отклонять их, которые принимаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; формировать высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации; принимать решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; представлять в законодательный орган субъекта Российской Федерации ежегодный отчет о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе отчет по вопросам, которые были поставлены перед исполнительными органами власти субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; выступать с законодательной инициативой.

Важным является то, что взаимоотношения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти предопределяет его вхождение в единую систему исполнительных органов государственной власти Российской Федерации. В этой связи высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации включается в систему исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, реализуя тем самым исполнительно-распорядительные полномочия. К числу таких полномочий следует отнести такие как: разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно определять формы и процедуры реализации своих полномочий по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, в том числе принимать решения о формировании государственных программ субъекта Российской Федерации, а также определять порядок их формирования и реализации⁶².

⁶² Письмо Минфина России о правовых основаниях утверждения высшим исполнительным органами государственной власти субъектов Российской Федерации порядков формирования и реализации государственных

В качестве, второго блока полномочий руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, можно выделить такие полномочия, как полномочия по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охрана собственности и общественного порядка, противодействие терроризму и экстремизму, борьба с преступностью.

Третий блок полномочий связан с разработкой и представлением проекта бюджета субъекта Российской Федерации, а также проектов социально-экономических программ развития субъекта Российской Федерации законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации; формирования органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, управление федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации Российской Федерацией в соответствии с федеральным законодательством.

Четвертый блок полномочий руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Например, это указание органу местного самоуправления или выборному должностному лицу органов местного самоуправления на необходимость привести в соответствие с законодательством Российской Федерации, изданные ими правовые акты, в случаи, если данные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам иным нормативным правовым актам принятых на уровне Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, а также имеет право на обращения в суд.

Таким образом, на сегодняшний день в научной юридической литературе ведутся бурные дискуссии по поводу определения понятия «правовое положение»,

что вызывает неопределенность в установлении и понимании правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, определении количества элементов образующих правовое положение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Кроме того, можно прийти к выводу, что данный правовой институт имеет двойной статус, это выражается в том, что с одной стороны высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является самостоятельным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, обладающий в этой связи соответствующими полномочиями, а с другой стороны высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является руководителем высших исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, который возглавляет систему органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации в связи, с чем обладает полномочиями присущими исполнительно-распорядительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

2.2 Порядок выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Одним из основных элементов правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является порядок приобретения полномочий гражданином Российской Федерации, являющейся кандидатом на замещение должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако данный институт (порядок приобретения полномочий высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации) имеет достаточно неоднозначный путь своего развития, который отражает не только сущность и особенности института высшего должностного лица субъекта Федерации на различных временных отрезках, но и то, как развивалось наше государство, каким образом строились отношения федеративного характера и как находили свое воплощение в реальной действительности нормы Конституции Российской Федерации от 1993 года.

Как известно 90-е года для Российской Федерации – это, то время, когда наше государство находилось на пути реформирования, перехода на новый уровень своего развития, развития как демократического федеративного с республиканской формой правления государства. Это был достаточно тяжелый период, как для населения, так и для всего государства в целом, в частности это отразилось и на порядке формирования региональных органов государственной власти Российской Федерации. До 1999 года в Российской Федерации не существовало федерального закона, который устанавливал бы общие принципы организации государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации, хотя идея такого закона имела место быть не один год. В этой связи субъекты Федерации самостоятельно в своих конституциях (уставах) определяли порядок замещение должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако такая неопределенность в правовом регулировании, отсутствие единых принципов, давало достаточно большую свободу региональным органам, что приводило к децентрализации государственной власти и возможности появления таких негативных явлений для федеративного государства, как сепаратизм, нарушения

прав и свобод человека и гражданина, в частности граждан, проживающих на территории того или иного субъекта Российской Федерации. Примечательным являлось в то время, демонстрирующем выше описанную ситуацию, обращения Алтайского края в Конституционный Суд Российской Федерации в 1996 году о проверки конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации было вызвано тем, что согласно действующим в то время положениям Устава Алтайского края руководитель высшего исполнительного органа государственной власти Алтайского края избирался депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края, а не путем проведения всеобщих равных выборов среди населения Алтайского края, что нарушало избирательные права граждан Российской Федерации, проживающих на территории Алтайского края и право на непосредственное участия в формировании исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в силу того, что высшее должностное лицо субъекта одновременно возглавляет и руководит системой высших органов исполнительной власти Алтайского края. Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел данное обращение и вынес Постановление от 18 января 1996 года № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, в котором признал положения Устава Алтайского края, закрепляющие избрания депутатами законодательным (представительным) органом государственной власти Алтайского края руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Алтайского края, неконституционными. В качестве основных аргументов Конституционного Суда Российской Федерации были следующие утверждения: «... само по себе право законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на участие в формировании исполнительного органа власти данного субъекта Российской Федерации не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации; такое участие, однако, не должно приводить к парализации деятельности входящих в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и

лишать их самостоятельности при осуществлении принадлежащих им полномочий в конституционно- правовой системе разделения властей...».⁶³

Данные события были предтечей принятия 18 октября 1999 году Федерального закона № 184 « Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который закрепил основные принципы формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, помимо конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации. Первоначальная редакция ФЗ № 184 закрепляла демократическую модель порядка приобретения полномочий высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта согласно, закрепленной модели, избиралось населением через институт всеобщих равных выборов населением проживающего на территории того или иного субъекта Российской Федерации. Однако федеральный закон от 18 октября 1999 года неоднократно подвергся изменениям. Одними из самых дискуссионных изменений, которые подлежат обсуждению и на сегодняшний день, являются изменения связанные с порядком формирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Первичная модель, закрепленная в ФЗ №184 , порядка формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации через институт прямых равных, всеобщих выборов имеет как свои положительные, черты так и негативные, что повлекло возникновения различных мнений по этому поводу. Безусловно, положительным в данном порядке формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является то, что данная система вполне соответствовала существовавшей тенденции к демократизации общества нашего государства. Однако ряд научных исследований отмечают, что в случае с избранием всеобщим голосованием можно было заметить, что к власти приходили представители региональной элиты, деятельность которых нередко могла быть

⁶³ «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»: Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. -1996. -№4. -Ст.409.

направлена на обеспечение интересов субъекта без учета интересов Федерации или же в ущерб им⁶⁴. Как уже было отмечено выше, с приходом в 2000 года к власти нового Президента РФ, В. В. Путина, в Российской Федерации был задан новый вектор государственной политики, который был направлен на укрепления федеративных основ государства, борьбу с коррупцией и центробежными силами. В этой связи было проведено много реформ по централизации государственной власти в Российской Федерации. Одна из таких реформ была связана с изменением порядка формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, путем введения института «назначения высшего должностного лица субъекта РФ». По мнению Урусовой «последней каплей в море» послужили события, происшедшие в Северо-Осетинском городе Беслане, после которого этот город стал синонимом глубочайшей скорби, вопиющего бездействия и преступной некомпетентности региональной власти. Именно, эти события, по мнению автора послужили главным поводом для внесения в 2004 году изменений в Федеральный закон № 184 отмены принципа выборности высших должностных лиц субъектов Федерации и введения нового порядка наделения их полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению кандидатуры Президентом Российской Федерации. Однако думается, что такое решение не возникло после событий в Беслане, а уже находилось на стадии разработке в администрации Президента Российской Федерации, так как федеральный центр устал от большой самостоятельности высших должностных лиц субъекта Российской Федерации, которые порождали ряд экономических, социальных проблем⁶⁵. Таким образом, образом роль федеральных органов при наделении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации стала доминирующей, нежели органов субъектов Российской Федерации. Одновременно указанный порядок

⁶⁴Гроховатский, С.М. Конституционно-правовое регулирование процесса формирования и развития федеративных отношений в России после 2000 г./С.М. Гроховатский // Актуальные проблемы российского права.- 2015.- № 9 - С. 39-43.

⁶⁵ Урусова, И.О. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02 /И.О. Урусова. - М.,2014.-190 с.

лишал граждан Российской Федерации использовать свое активное избирательное право, что ставит под сомнение данный способ принципам демократического государства. Кроме того, наделение полномочиями высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, не только ставило во главу управления субъектом Российской Федерации, лицо, которое устраивало федеральный центр, но полностью обособляло данное лицо от населения субъекта Российской Федерации и подчиняло органам федеральной власти. Кроме того, сам Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», как отмечает Уманова И.А., стал напоминать инструкцию, его содержание в определенной мере заменяет не только законы, но и регламенты органов государственной власти субъектов. В итоге субъекты Российской Федерации вынуждены повторять в конституциях, уставах и текущих законах положения ФЗ № 184, степень их самостоятельности в таких условиях сведена к минимуму⁶⁶.

Однако, изменения ч.1 ст. 18 ФЗ от 18 октября 1999 года № 184 долго не заставили себя ждать, вызвав в различных субъектах резонансные отношения к новому порядку «назначения на должность» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. И уже в 2005 году в Конституционный Суд Российской Федерации поступило немалое количество обращений по признанию неконституционным установленного порядка «назначения на должность» высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, безучастным, и в этот раз, не остался Алтайский край. Объединив все обращения в одно производство, Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотрев вновь данный вопрос, пришел к выводу, что порядок «назначения на должность» по представлению Президента Российской Федерации высшего должностного лица субъекта Российской Федерации установленный в положениях ФЗ от 18 октября 1999 г. № 184 не противоречит норма Конституции Российской Федерации.

⁶⁶ Уманова, И.А. Проблемы децентрализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности / И.А. Уманова // Сравнительное конституционное образование. - 2012. - № 2. - С. 45- 48.

В последствие Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об общих принципах организации законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан», которое содержало аргументацию о конституционности порядка «назначения на должность» по представлению Президента РФ высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, подлежало критике не только теоретиками конституционалистами, но и практиками.

Аргументация Конституционного суда Российской Федерации в указанном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации сводилась к тому, что Конституция Российской Федерации в целях уравнивания таких основных принципов, как демократия, суверенитет, федерализм допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не закрепленных в Конституции Российской Федерации от 1993 г. в качестве возможно избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка (выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации) если при этом соблюдаются конституционные права и свободы и иные общепризнанные права и свободы человека и гражданина, в том числе активное избирательное право⁶⁷.

Как отмечает В.В. Невинский: «... известно, что выборы как один из способов формирования органов публичной власти представляют собой установленную нормами права процедуру выдвижения гражданами-избирателями из своей среды либо специально созданной коллегией выборщиков (подходит) отдельных лиц (депутатов, должностных лиц) для осуществления ими публично-властных полномочий. Очевидно, что граждане–избиратели непосредственно не

⁶⁷ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. -2006.-№3.-Ст.336.

участвуют в «выдвижении» высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Можно предположить, что они осуществляют это косвенно, через избранный ими законодательный (представительный) орган. В принципе, при парламентарной форме правления такое допустимо: глава государства предлагает кандидатуры руководителя исполнительного органа в законодательный (представительный) орган, по которой осуществляется голосование членов законодательного (представительного) органа. Но здесь, применительно к «наделению», возникает два вопроса. Первый: «свободные выборы» предполагают возможность выбора из двух или более кандидатов. В нашем же случае коллегии выборщиков предполагается единственный кандидат (предвыборная программа как таковая отсутствует). Второй вопрос, законодательному (представительному) органу (подобно коллегии выборщиков) предлагаются кандидатура не органом (должностным лицом) того же государственно-территориального уровня (субъекта Российской Федерации), а вышестоящего государственно-территориального (общегосударственного, федерального) уровня, что унифицирует установленное Конституцией Российской Федерации федеративное государственно-территориальное устройство. Каждый из двух вопросов с формально-логической (конструктивной) точки зрения делает в целом уязвимым концептуальное оправдание конституционности «наделении»...». В.В. Невинский приходит так же к выводу о том, что позиция Конституционного Суда Российской Федерации в части аргументации о приоритетной роли законодательного (представительного) органа государственной власти, посредством возможности отклонить предложенную Президентом Российской Федерации кандидатуру на замещение должности главы субъекта Российской Федерации, страдает формально-логической (конструктивной) погрешностью, так как Президент Российской Федерации при трех кратном отклонении представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации предложенной им кандидатуры, вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации⁶⁸.

⁶⁸ Невинский, В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего

Следует обратить внимание на особые мнения судей Конституционного Суда РФ Кононова А.Л. и Ярославцева В.Г.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации Кононов А.Л. изложил следующую позицию по данному вопросу: «Можно ли представить, что повсеместная ликвидация выборов глав регионов не умаляет и не ограничивает признанные ранее избирательные права и не противоречит целям демократии и народовластия? Можно ли утверждать, что присвоение федеральной властью права диктовать субъекту Российской Федерации назначение «сверху» его высшего должностного лица «само по себе» не нарушает принципы федерализма и разделения властей, а является уравниванием основ и баланса интересов и реализует самостоятельность субъекта Российской Федерации?... Можно ли предположить, что текущее изменение законодательства или некий «дух времени» могут изменить смысл конституционных норм до неузнаваемости? ... Главным и фатальным противоречием Постановления является упорное отрицание Конституционным судом права каждого избирать и быть избранным главой исполнительной власти региона. ... Представляется, что это отрицание разительно не согласуется с нормами и принципами Конституции Российской Федерации, которая устанавливает демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (статья 1) и соответственно этим основам признает многонациональный народ единственным источником власти, осуществляющим эту власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления, а высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы (статья 3)»⁶⁹.

исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации / В.В. Невинский // Вестник Тюменского государственного университета.- 2009. - № 2. - С. 52-58

⁶⁹ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Кононова А.Л.: Постановление Конституционного Суда РФ. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Кононова А.Л. от 21.12.2005 № 13–П // Собрание законодательства Российской Федерации.-2006.-№3.-Ст.336.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации Ярославцев В.Г. стоит на следующей позиции: «...народ является именно активным субъектом (а не бессловесным объектом) конституционных правоотношений, обязанной стороной в которых выступают государство, его органы и должностные лица, включая Президента Российской Федерации. Во-вторых, государственная власть – это власть, учреждаемая народом, действующая от имени и в интересах народа, что прямо закреплено в Конституции Российской Федерации. Так, согласно ее статье 18, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. При этом следует иметь в виду, что ни какие представительные, выборные институты не могут действовать помимо Конституции Российской Федерации и свободного волеизъявления граждан и что посягательство на конституционную волю избирателей не позволено никому, в противном случае подобные действия могут рассматриваться как нарушение конституционного принципа народовластия, прав и свобод человека и гражданина. ... Таким образом, народовластие является существенным элементом и качественным показателем демократического правового государства как такового. Отсюда с очевидностью следует, что отчуждение народа от принятия государственно-властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов государственной власти, ведет к искажению самой сути такого государства»⁷⁰.

Таким образом, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. стало предметом дискуссии в силу своего неоднозначного характера.

⁷⁰ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Ярославцева В.Г. : Постановление Конституционного Суда РФ. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Ярославцева В.Г. от 21.12.2005 № 1–П // Собрание законодательства Российской Федерации.-2006.-№3.-Ст.336.

Однако на этом путь реформирования ст. 18 ФЗ от 18 октября 1999 г. №184 не окончился. В 2009 году были внесены новые изменения, касающиеся порядка наделения полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Теперь, Президент Российской Федерации представляет законодательному (представительному) органу субъекта не просто свои произвольные кандидатуры, а кандидатуры, предложенные политической партией, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей на последних выборах в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации.

Третий этап развития института порядка наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации связан с ведением такой формой непосредственной демократии, как всеобщие, равные, прямые выборы. Однако следует отметить, что процедура выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации отлична от процедуры выборов, которая была предусмотрена в первоначальной редакции ФЗ от 18 октября 1999 г. № 18. Новеллой явился так называемый «муниципальный фильтр». В соответствии с внесенными изменениями в 2012 году законом был установлен следующий порядок выдвижения кандидатов: политическими партиями, а так же в порядке самовыдвижения (при условии сбора подписей избирателей), однако, данный порядок выдвижения кандидатов определяется диспозитивной нормой ФЗ № 184. Это означает, что субъект Российской Федерации может не закрепить положение допускающее самовыдвижение кандидата, что позволит субъекту Российской Федерации ограничить количество кандидатов за счет отказа от механизма самовыдвижения. Кроме того, появляется абсолютно новое для данного института явление, это необходимость поддержки со стороны от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, при том, что кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в $\frac{3}{4}$ муниципальных районах и городских округах субъектов Российской Федерации.

Данная новелла была направлена на недопущения в качестве кандидата непрофессионального, некомпетентного лица, а так же на установления взаимодействия между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Однако такие нововведения стали новым поводом для негативной критики со стороны, как общественности, так и правоприменителей, конституционалистов-теоретиков. В итоге чаша терпения была переполнена и в Конституционный Суд Российской Федерации обратились депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о признании неконституционным данный механизм (выборов с применением «муниципального фильтра»). Депутаты в своем обращении сослались на то, что это условие вводит необоснованные ограничения избирательных прав граждан, не позволяет в условиях значительного преобладания на уровне местного самоуправления представителей одной из политических партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, выдвинутому от других политических партий. Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотрев данное обращение, пришел к выводу, что данный механизм является в современных политических реалиях соответствующим Конституции Российской Федерации⁷¹.

Четвертый этап развития института порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации ознаменовался с внесение изменений в 2013 году в ФЗ № 184 от 18 октября 1999 года. В соответствии введенными изменениями на сегодняшний день Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет альтернативный порядок наделением полномочий глав субъектов Российской Федерации. Так конституцией (уставом) субъекта может быть предусмотрено избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

⁷¹По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 №32 – П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - №53. – Ст.8062.

Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, при этом особого отличия от схемы формирования кандидатов 2009-го года этот порядок не имеет, или путем проведения выборов с применением «муниципального фильтра» высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Таким образом, порядок приобретения полномочий высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации имеет достаточно не простую историю, которая складывалась на основе внесения немалого количества изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184 . Большую роль в данном процессе сыграл и Конституционный Суд Российской Федерации, который в своих правовых позициях не только разъяснял природу того или иного порядка приобретения полномочий высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, но и сформировал четкую картину восприятия конституционных принципов единства государственной власти и единства системы органов исполнительной власти Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такая активная трансформация данного института (порядка приобретения полномочий высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации) и коллаборация как органов государственной власти различных уровней, так и граждан Российской Федерации в решении данного вопроса, свидетельствует о том, что наше государство не только находится на стадии развития, как демократического, федеративного государства, но и то, что подобный опыт, осуществляемый путем проб и ошибок, способствует эффективной имплементации демократических институтов в правовое поле и общественную жизнь Российской Федерации.

2.3 Юридическая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

При анализе положений Конституции Российской Федерации, статей 19,29,29.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Конституций, Уставов и законов субъектов Российской Федерации, можно прийти к выводу, о существовании ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако возникает вопрос, является ли ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации юридической ответственностью и если да, то, какому виду юридической ответственности следует отнести ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации? Постановка данного вопроса имеет особое значение, так как ответ на него, позволит сказать о наличие, либо отсутствие такого элемента конституционно–правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, как ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и раскрыть сущность данного института в целом.

Говоря об ответственности как в рамках общей теории государства и права, так и в рамках любой отраслевой науки права нельзя не столкнуться с различными точками зрения по поводу данного юридического явления, что породило отсутствие единого понимания юридической ответственности и ее основных отличительных черт. Определение юридической ответственности и ее правовой природы является важным этапом на пути к установлению наличия или отсутствие ответственности того или иного субъекта, поэтому необходимо рассмотреть сложившиеся подходы к ее определению и прийти к общему знаменателю в понимании и характеристики юридической ответственности.

Так Алексеев С.С. и Стручков Н.А. определяют юридическую ответственность как форму государственного принуждения, основанную на праве государства

осуществлять воздействие, направленное на поведение субъекта ответственности и установления воли государства, основанное на организованной силе государства⁷².

Сторонники второго подхода рассматривают юридическую ответственность как охранительные правоотношения, которые возникают после того как субъект права нарушает установленное нормой право общеобязательное правило поведения, в частности сторонником данного подхода является Базылева Б.Т.⁷³.

В юридической науке Братусь С.Н. предложил рассматривать юридическую ответственность как реализацию санкции в отношении субъекта правонарушения⁷⁴.

Достаточно, интересной является позиция о юридической ответственности как об «обязанности» перетерпевание неблагоприятных последствий лицом, осуществившим противоправное деяние. Однако считаю не верным, отождествление юридической ответственности с обязанностью, так как обязанность опосредует должное поведение того или иного субъекта права, например, государственный служащий или должностное лицо в целях реализации государственно–властных полномочий наделяется определенным кругом обязанностей, которые отражены в соответствующих нормативных правовых актах, служебном контракте, должностной инструкции, если говорить об обязанностях не связанных с занимаемой должностью лица, а об обязанности гражданина или любого лица проживающего на территории нашего государства, то примером может послужить обязанность, предусмотренная ст. 58 Конституции Российской Федерации, где указано, что каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Кроме того многие обязанности являются одновременно являются и правом, есть и «скрытые» обязанности, те которые вытекают из общего контекста нормы права. При этом главным для категории «обязанность» является то, что не исполнение обязанности влечет нарушение нормы права, нарушает нормальные общественные отношения и для восстановления нарушенного общественного порядка государство в лице уполномоченных на то органов государственной власти осуществляет

⁷² Алексеев, С.С. Социальная ценность права в советском обществе. / М.Н. Алексеев-М.: Юрид.лит, 1971.-106 с.

⁷³ Базылев, Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б.Т. Базылев - М.: Красноярск, 1985.-70 с..

⁷⁴ Братусь, С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н. Братусь - М.: Юридическая литература, 1976.-88 с.

воздействие на субъекта, который не исполнил обязанность, тем самым нарушив норму права, общественный порядок и, именно, в этом случае можно говорить о наступлении ответственности. Следуя этой логике можно прийти к выводу, что юридическая ответственность не может рассматриваться через «обязанность», так как она наступает, вследствие, не выполнения конкретной обязанности, либо не соблюдения установленного правила поведения, как обязанности не нарушать установленное правило поведения нормой права.

Таким образом, мы видим, что каждая группа исследователей по разному определяет и понимает такое правовое явление как юридическая ответственность, однако можно найти общую черту, которая фигурирует во всех выше указанных определениях «юридической ответственности» этой чертой является, то, что субъект нарушивший норму права подвергается перетерпеванию неблагоприятных последствий, которое может выражаться в различных формах. В связи с этим можно определить юридическую ответственность как наступление неблагоприятных последствий для субъекта, нарушившего установленное правило поведение нормой права, выраженное в определенных формах, предусмотренных законом.

Юридическая ответственность многолика, так как динамика развития государства, порождает большое количество общественных отношений, которые требуют нормативного урегулирования, количество нарушений увеличивается, не отставая, а то и перегоняя прогрессивное законодательство, в этой связи выделяются различные основания и механизмы, имеющие свои особенности, привлечения к ответственности. Такое многообразие оснований и процедур привлечения к юридической ответственности, позволяет выделять различные виды юридической ответственности. В научной юридической литературе можно встретить большое многообразие различных классификаций видов юридической ответственности, но думается, что в рамках данного исследования необходимо рассмотреть самые интересные и распространенные классификации юридической ответственности.

Например, Духно Н.А. и Ивакин В.И. выделяют юридическую ответственность компенсационно–восстановительного типа, направленную на восстановления подвергшихся деформации общественных отношений и

компенсацию за нарушения предписание закона и юридическую ответственность карательного типа, направленную на наказание субъекта правонарушения⁷⁵.

Известная полемика в теории государства и права ведется по поводу наличия позитивного вида юридической ответственности. Сторонники позитивной ответственности, такие как Недбайло П.Е. предлагают рассматривать позитивную ответственность, как, самостоятельное, не принудительное поведение субъектов, выражающееся в соблюдении установленного общественного порядка нормами права, при этом важным является то, что субъекты соблюдают норму права не под угрозой наказания, а на основе внутренних волевых качеств, чувства долга и справедливости⁷⁶. Некоторые авторы предлагают вести меры не только принудительного характера, как следствие наступления негативной ответственности, но и меры поощрительного характера вытекающие из позитивной ответственности. Однако такое предложение, на мой взгляд, является абсурдным, так как если каждый раз применять меры поощрительного характера, то «поощрять» придется за самое простое правомерное действие субъекта, например, если человек не переходит дорогу, когда горит на светофоре для пешеходов красный свет, то по замыслу предложенной теории «позитивной ответственности», такого человека надо поощрить за соблюдения правил дорожного движения, определенные соответствующими нормативно–правовыми актами и здесь возникает вопрос, в чем будет выражаться поощрение и как реализовать механизм привлечение большинство субъектов правоотношений как позитивной ответственности? Дать ответ на данный вопрос является затруднительной задачей.

Противники теории «позитивной ответственности» утверждают, что может существовать только ретроспективная юридическая ответственность или негативная ответственность, которая возникает после нарушения нормы права субъектом правоотношений. Халфина Р.О. в качестве второго аргумента отрицания позитивной

⁷⁵ Колосова, Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / Н.М. Колосова // Государство и право. - 1997.- №2.-С. 86 –91.

⁷⁶ Недбайло, П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. - 1971. - № 3. - С. 51-55.

юридической ответственности, проводит различие между юридической категорией и философской, относя как последней позитивную ответственность.

Считаю, что обе, точки, зрения в какой-то степени являются верными. Но считаю, что преобладающую роль имеет, ретроспективная юридическая ответственность, хотя нельзя отрицать и значимость наличия позитивной ответственности, так как она играет не малую роль в механизме правового регулирования, ее наличие способствует более эффективному исполнению законов и как следствие меньшему количеству нарушений правовых предписаний.

Классификация юридической ответственности на виды по отраслевому признаку, заслуживает особое внимание, так как является наиболее приемлемой и применяемой в практическом значении. Юридическая ответственность в рамках данной классификации делится по двум основаниям, первое по предмету и методу конкретной отрасли, а по второму основанию в зависимости от специфики и своеобразия той или иной отрасли права.⁷⁷ В этой связи выделяют такие виды юридической ответственности как уголовно–правовая, административная, гражданско–правовая, материальная, дисциплинарная. Особый интерес имеет такой вид юридической отраслевой ответственности как конституционно–правовая ответственность. В теории конституционного права ученые–правоведы до сих пор не пришли к единому мнению о конституционно–правовой ответственности. Одна группа ученых утверждает, что конституционно–правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности и более того имеет огромное значение для отрасли и науки конституционного права в целом, сторонники же второй группы, полагают, что в конституционном праве не смотря на ее ведущую роль среди иных отраслей права не существует института конституционной ответственности. Есть и третья позиция, согласно которой конституционно-правовая ответственность находится на стадии зарождения, объясняя это тем, что Конституция Российской Федерации по меркам мировой конституционной теории является молодым основным законом и в связи с этим

⁷⁷ Бабаев, В.К. Теория государства и права: учебник для бакалавров.-3-е изд., перераб. и доп. / В.К.Бабаев — М.: Юрайт, 2014. – 615 с.

принципы, которые она заложила в качестве фундаментальных, недостаточно эффективно реализуются на практике, необходимо больше времени, чтобы правовой потенциал, заложенный в Конституции Российской Федерации 1993 г., заработал, как исправный часовой механизм. Такое положение вещей порождает массу проблем отсутствие нормативных правовых актов необходимых для урегулирования появляющихся новых отношений, низкий уровень существующих актов, проблемы реализации действующего законодательства и т.д. На сегодня нет кодифицированного нормативного правового акта, который закреплял бы не только понятие конституционно-правовой ответственности, но и содержал принципы, механизмы ее реализации, которые отличались в зависимости от субъекта ответственности.

С не меньшей силой в науке конституционного права ведется полемика о природе и особенностях конституционно-правовой ответственности. Такое внимание, проявляемое к данному институту, свидетельствует не только, о ее существовании, но своеобразии⁷⁸.

На первый взгляд может показаться, что конституционно-правовая ответственность отсутствует, так как нет кодифицированного акта посвященного конституционной ответственности, нет и легального определения конституционно-правовой ответственности, однако, если более детально изучить текст Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, то можно неоднократно встретить нормы устанавливающие ответственность различных субъектов. Например, в ч. 3 ст.41 Конституции Российской Федерации установлено, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом, ст.93 определяет основания и процедуру отрешения от должности Президента Российской Федерации. Не смотря, на то, что в Конституции Российской Федерации не употребляется словосочетание «конституционно-правовая ответственность», но вместе с тем можно сделать вывод,

⁷⁸ Виноградов, В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство.– 2002. – №2. - С.8-17.

что Конституция Российской Федерации содержит положения регулирующие институт конституционно-правовой ответственности. Особое внимание необходимо уделить позициям Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации часто в научной литературе по конституционному праву называют «хранителем» конституции, такое утверждение не является лишь средством выразительной речи русского языка, а отражает сущность деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, который дает толкование действующей Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации, неоднократно в своих позициях использовал термин «конституционно-правовая ответственность». Так в Постановлении Конституционного Суда РФ от 04 апреля 2002г. № 8-П было указано следующие: «... необходимость адекватных мер федерального воздействия на субъекты конституционно-правовых отношений вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией Российской Федерации основ конституционного строя Российской Федерации. Следовательно, в сфере обеспечения защиты Конституции Российской Федерации и конституционного строя законодатель должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение субъектами конституционно-правовых отношений их конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов. Такой контрольный механизм не может не предполагать наступления для них в случае невыполнения указанной конституционной обязанности негативных правовых последствий, включая применение мер конституционно-правовой ответственности...»⁷⁹.

⁷⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П// Собрание законодательства Российской Федерации.-2002.-№15.-Ст.1497.

Кроме того, нормы, устанавливающие конституционно-правовую ответственность, содержатся и в иных нормативных правовых актах, федерального, регионального и местного уровней.

Конституционная ответственность, как и любая другая юридическая ответственность, имеет признаки, которые помогают отличить ее от других видов юридической ответственности и раскрыть ее особую правовую природу.

Не будем останавливаться на подробном описании каждого признака, ограничимся их перечислением: особый статус субъекта конституционно-правовой ответственности, специфический механизм привлечения к ответственности, своеобразие применяемых мер к субъекту конституционно-правовой ответственности.

Таким образом, можно согласиться с Лучиным В.О. , лишь в общих чертах просматриваются составы конституционных деликтов, не совсем ясны их особенности, критерии разграничения с другими правонарушениями. Конституция не формулирует, за редким исключением, составы деликтов в чистом виде. Выделение их возможно путем реконструкции, научного анализа. Описание большинства конституционных деликтов неполно и настолько отличается от соответствующих характеристик, например, преступлений, административных деликтов, что требует «достраивать» их до общей модели правонарушений. Такова здесь специфика конституционного регулирования. Лучин В.О. утверждает, что не соответствует должному поведению любое деяние (действие или бездействие), отклоняющееся от конституционной модели, нарушающее запреты, выходящее за дозволенные пределы либо противоречащее общим началам (принципам) и смыслу Конституции Российской Федерации⁸⁰.

Исходя из вышеизложенного восприятия конституционно-правовой ответственности в науке конституционного права и ее особенностей можно рассмотреть и проанализировать институт ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

⁸⁰ Лучин, В.О. Конституционные деликты / В.О. Лучин // Государство и право.– 2000. - № 1.- С.4-12.

Как было указано ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации регулируется общими положениями Конституции Российской Федерации, статьями 19, 29, 29.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Конституциями, Уставами, законами субъектов Российской Федерации. Для понимания особенностей института ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, необходимо рассматривать не только, к примеру, нормы ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», но и нормы иных источников правового регулирования данного института, при этом важно это делать в едином контексте. Такое системное рассмотрение ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации позволяет познать сущность данного института и сделать вывод о том, что ответственность высшего должностного лица субъекта РФ является конституционно-правовой ответственностью. Так анализ ст. 5, ст. 11, 77, 78 Конституции Российской Федерации, позволяют сделать вывод о том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, является одним из важных институтов государственного строительства в связи, с чем обладает особым статусом конституционного значения. Особый статус конституционного значения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации обусловил особый механизм привлечения к ответственности главы региона, который нашел свое отражение в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Установленный механизм ФЗ от 1999 г взят за основу региональными законодателями при установлении последними в Конституциях, Уставах и законах субъектов Российской Федерации нормы об ответственности, лишь небольшими деталями данный механизм может быть дополнен в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Итак, перейдем непосредственно к тем положениям об ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которые содержатся в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Исходя, из анализа данных положений можно выделить три меры в рамках ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, применяемые к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации это предупреждение, отрешение от должности и приостановление полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. ФЗ 1999 г. предусматривает различные основания для применения такой меры как предупреждения, отрешения от должности и временное приостановления полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, все три, указанных способа воздействия на высшие должностное лицо субъекта Российской Федерации подверглись критике со стороны, как ученых-конституционалистов так и правоприменителей.

Статья 29.1. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает следующие основания применения такой меры ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как предупреждение: 1) Президент Российской Федерации выносит предупреждение в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случае издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, если такие противоречия были установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев с момента вступления в законную силу решения суда или в иной срок установленный

решением суда не приняло в пределах своих полномочий меры по исполнению судебного решения; 2) Президент Российской Федерации выносит предупреждение в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае уклонения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не обратится в соответствующий суд для разрешения спора. Статья 29 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается, что Президент Российской Федерации приостанавливает действие нормативных правовых актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушают прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом, при этом в период действия указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия актов выше перечисленных, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и (или) органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого

приостановлено Президентом Российской Федерации, либо вносящего в него необходимые изменения, между тем высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам и международным обязательствам.

В ч.2 ст. 29.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» указан срок, в течение которого Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, данный срок не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Указанная мера ответственности подвергается критике в юридической научной литературе, которая состоит в утверждении не эффективности меры ответственности высшего должностного лица в форме вынесения предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, так как законодатель установил срок в течение, которого высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может предпринять необходимые меры, нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам или нарушающие права и свободы человека и гражданина, может носить краткосрочный характер и тем самым достигнуть необходимого результата в интересах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с помощью действия противоречащих законодательству

Российской Федерации норм до привлечения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к ответственности.

Краснов М.А. уверен, что само по себе признание актов частично или полностью незаконными или даже неконституционными не влечет каких-либо ограничений или ущемлений материального или юридического характера для тех, кто их издал⁸¹. Отмена нормативного акта фактически представляет собой «своеобразную государственно-правовую реституцию»-приведение сторон в прежнее положение. Иными словами, неконституционный акт признается ничтожным, не порождающим правовых последствий и не существующим в данной правовой системе. Неконституционный (противоречащий) акт просто устраняется из правовой системы без применения юридической ответственности к издавшему его органу⁸².

Существует и противоположная сторона критиков данной меры ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, так Самощенко И.С., Кутафин О.Е., Лучин В.О. рассматривают отмену нормативных правовых актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как меру конституционно-правовой ответственности, издание же акта высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) является, по мнению указанных авторов, превышением его властных полномочий. При отмене неконституционного акта или вынесение предупреждения в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является элементом умаления его авторитета.⁸³

Теперь рассмотрим вторую меру ответственности глав регионов, отрешения от должности. Данная мера ответственности, по мнению многих авторов, является ядром конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, именно, «отрешения от должности» по их мнению,

⁸¹ Краснов, М.А. Ответственность в системе народного представительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / М.А. Краснов. – М., 1993. – 32 с.

⁸² Краснов, М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона / М.А. Краснов // Государство и право. - 1993. - №3. - С.40-41.

⁸³ Малейн, Н.С. Современные проблемы юридической ответственности / Н.С. Малейн // Государство и право. - 1994. - №4. – С. 23-28.

можно рассматривать в качестве меры конституционной ответственности все же остальные меры перечисленные в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не возможно расценивать как меры конституционно-правовой ответственности. Главным аргументом является то, что субъектом ответственности является специальный субъект, т.е. лицо замещающее должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, лишение же этой должности данного лица и есть то неблагоприятное последствие, характеризующее сущность конституционно-правовой ответственности, наступающие при наличии определенных законом оснований. Предупреждение в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации рассматривается как одна из стадий механизма привлечения к конституционно-правовой ответственности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Это утверждение в частности, подтверждается, по мнению исследователей ч.3 ст.29.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в которой устанавливается следующее положение: «Если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент Российской Федерации отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.» Однако я не соглашусь с изложенной точкой зрения, так как считаю, что вынесение предупреждения Президентом Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации не является стадией механизма отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в силу того что глава региона может предпринять указанные меры в ФЗ от 1999 г или

установленные в судебном решения в целях восстановления нарушенного правопорядка, кроме того ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» устанавливает основания, наличие которых позволяет Президенту Российской Федерации принять решение об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, при этом данные основания не требуют «предварительного» предупреждения.

Основания отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации указаны в ч.3.1,3.2. ст.29.1 и п. г) ч.1 ст.19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в частности к ним относятся следующие: 1) Президент Российской Федерации вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях предусмотренных ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», при этом основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции», либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения

наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) использования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность; 2) Президент Российской Федерации вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности в случае не исполнения им решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня вступления в силу или в иной указанный в решении срок.

Следует отметить, что основания для отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации неоднократно подвергались изменениям. До внесения соответствующих изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодателем не были установлены критерии в соответствии, с которыми Президент Российской Федерации мог выражать недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, такое упущение привело к активному обсуждению данного пробела в правовом регулировании ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Сложившаяся критика данной нормы, как среди теоретиков конституционалистов, так и правоприменителей, дала свои плоды и в п.г) ч.1 ст.19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» были внесены изменения, которые установили критерия на основании которых Президент Российской Федерации выражает недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, в частности к таковым на сегодняшний день относятся: выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных ФЗ

от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции», либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) использования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность. Но в месте, с тем остался не решенным вопрос о понимании формулировки приведенной в ФЗ от 1999 г «ненадлежащее исполнение своих обязанностей». Как правильно отмечает Жуков А.П., достаточно проблематичным видится и практическое применение такого основания выражения недоверия, как ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей: отсутствие объективных критериев «ненадлежащего исполнения обязанностей» делает это основание весьма субъективным⁸⁴.

Не менее обсуждаемой в научных кругах является такое основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Дело в том, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принять решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, но окончательное решение об отрешении от должности принимает Президент Российской Федерации. По данному вопросу Докторова А.Т. высказала следующее мнение, исходя из того, что новый порядок наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации предусматривает непосредственное участие в этом процессе Президента Российской Федерации, то полномочия последнего по отрешению от должности высшего должностного лица

⁸⁴ Жуков, А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) / А.П. Жуков // Конституционное и муниципальное право.–2007.– №14.–С.14-18.

субъекта Российской Федерации, так как именно Президент Российской Федерации представляет кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Но в соответствии с Федеральным законом принятие решения о наделении лица полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации возложено на законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации, однако при отстранении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации мнение данного органа не учитывается. Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности. Было бы целесообразнее, если в процедуре наделения полномочиями и освобождения от должности участвовал один и тот же орган⁸⁵. Следует отметить, что автор поднимает данную проблему при условии, если субъект Российской Федерации в своем законодательстве предусмотрел один из возможных вариантов формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Вместе с тем необходимо помнить, что кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации вносят на рассмотрение Президенту, депутаты политических партий, которые были допущены к распределению мандатов, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, поэтому надо помнить об этом, что законодательный орган субъекта Российской Федерации наделяется «дополнительными» полномочиями, которые делают роль законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации более значительными в процессе формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Кроме того необходимо помнить, что ФЗ «Об общих принципах

⁸⁵ Докторова, А.Т. К вопросу о конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: статья // Сайт научно-практического экономико-правового журнала «Бизнес, менеджмент и право» [Электронный ресурс] - Электр.дан.-Заглавие с экрана.URL: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=828 (дата обращения 26.05.2018).

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет и альтернативный порядок формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации через институт «выборов» населением, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, в данном случае высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается населением, а принятие решение об отрешении от должности главы региона так же остается за Президентом Российской Федерации. Можно предположить, что в случае избрания населением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, возможно, говорить об отзыве главы региона населением, как о мере конституционно-правовой ответственности, но думаю, что отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не является мерой конституционно-правовой ответственности, так воздействие на высшие должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляется не со стороны государственной власти, а от населения, что противоречит общей концепции природы юридической ответственности (реализацию механизма привлечение к ответственности и применение мер воздействия на субъекта деликта, осуществляет государственный аппарат), кроме того избранного населением главы субъекта Российской Федерации, не освобождает его от ответственности и возможном отрешении Президентом Российской Федерации от должности.

Важной является позиция Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой издание Президентом Российской Федерации указа об отрешении высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности является завершающим этапом федерального воздействия, а так же реализаций Президентом Российской Федерации своих конституционных функций как главы государства и гаранта Конституции Российской Федерации в сфере федеральных полномочий

исполнительной власти, в том числе в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁸⁶.

Осипян Б.А. предлагает вести следующий порядок отрешения от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации: после выражения недоверия депутатами высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, процедура выражения недоверия должна быть проверена и оценена с точки зрения законности Конституционным Судом Российской Федерации или Конституционным Судом, Уставным Судом субъекта Российской Федерации, итогом деятельности которых будет, является заключение о правомерности или не правомерности процедуры выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, данное заключение в последствие направляется Президенту Российской Федерации, Президент Российской Федерации принимает итоговое решение об отрешении либо в отказе в отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности⁸⁷.

Завершающей конституционно-правовую ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является отстранение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей. Данная мера ответственности, закреплена в ч.4 ст. 29.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которой уславливается следующие: «Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти

⁸⁶ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета–Хасэ Республики Адыгея»: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 г. № 8–П// Собрание законодательства Российской Федерации.-2002.-№15.-Ст.1497.

⁸⁷ Осипян, Б.А. Мера участия органов конституционной юстиции в процедурах возможного роспуска органов законодательной власти и отрешения от должности глав Российского государства и его субъектов / Б.А. Осипян // Законодательство и экономика. – 2009. - №1. - С.6 -12.

субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления. Решение о временном отстранении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей принимается в форме указа.».

Все указанные меры ответственности применяются Президентом Российской Федерации, принятое решения Президента Российской Федерации о применении в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации той или иной меры конституционно-правовой ответственности оформляется в форме указа Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации сообщает законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации о принятом решении. Глава региона после издания соответствующего указа Президентом Российской Федерации о применении в отношении него меры ответственности, вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением об обжаловании указа Президента Российской Федерации.

В научной литературе и на практике существует и другая не менее важная проблема, это проблема отграничения политической ответственности от конституционно-правовой. Указанная проблема является предметом самостоятельной дискуссии, ограничусь лишь одним тезисом: конституционно-правовая ответственность и политическая ответственность не являются тождественными понятиями, так как конституционно-правовая ответственность это вид юридической ответственности, а политическая ответственность это социальное явление, которое не влечет каких либо законодательно установленных мер «лишений», а ограничивается снижением авторитета, порицанием со стороны общества, а конституционно-правовая ответственность предусматривает перетерпывания неблагоприятных последствий для субъекта конституционного деликта, применительно к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации такими мерами являются, как было установлено в результате исследования,

предупреждение, отрешение от должности и отстранение от выполнения обязанностей.⁸⁸

Таким образом, подводя итоги, считаю возможным ответить на поставленные вопросы в начале данного параграфа. Современное действующее законодательство предусматривает юридическую ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, данную ответственность следует отнести к такому виду юридической ответственности как конституционно-правовая ответственность. В силу того, что конституционно-правовая ответственность является дискуссионным явлением в теории конституционного права, которая обусловлена специфической природой конституционно-правовой ответственности это не могло, не отразится на институте ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет основные меры конституционно-правовой ответственности которые неоднократно изменялись, подстраиваясь под современные реалии и критику как со стороны ученых-конституционалистов, так и со стороны правоприменителей, но тем не менее многие проблемы остались и так же вызывают дискуссии в научной литературе и обществе, что требует более четкого правового урегулирования данного института, базировавшегося на легальном определении конституционно-правовой ответственности, выделении принципов данного вида ответственности, конкретизированных составов нарушений, порядке привлечения к ответственности, субъектном составе и других важных показателях.

⁸⁸ Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права / Н.М. Колосов - М.: Городец, 2000. -248 с.

Заключение

Конституция Российской Федерации в ст. 11 закрепила принципиальное положение в соответствии, с которым государственная власть в субъектах Российской Федерации осуществляется образуемыми ими органами государственной власти.⁸⁹ Это положение является одним из фундаментальных основ для построения и развития федеративных отношений в нашем государстве. В рамках данной основы конституционного строя одним из важнейших правовых институтов является институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Анализ действующего законодательства, как федерального значения, так и регионального, устанавливающего основы правового регулирования данного института, а также научные дискуссии, которые возникли вокруг изучаемого правового явления (институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации), привели к ряду выводов о нынешнем состоянии правового регулирования, определению правового статуса и обстоятельств, которые сыграли решающую роль в судьбе института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Одним из таких выводов является вывод о том, что, не смотря на то, что Конституция Российской Федерации и ФЗ от 6 октября 1999 года № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепили основные принципы и положения, определяющие понятие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и его основы правового статуса, не существует единообразия в восприятии данного института субъектами Российской Федерации. Это проявляется в том, что субъекты Российской Федерации, определяя положение высшего должностного лица субъекта Федерации в конституциях (уставах) и законах субъектах Российской Федерации по-разному, определяют место высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе органов

⁸⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации.-2014.-№ 31-Ст.4398.

государственной власти регионов. Для кого-то высшее должностное лицо Российской Федерации не только представляет интересы субъекта Федерации, но и является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; для кого-то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является главой региона, но не является руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации; трети рассматривают высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, как губернатора, который имеет двойной статус в силу того, что ему подчинена территория субъекта Федерации и одновременно, он обладает руководящими полномочиями по отношению к высшему органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации; четвертые считают, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации руководит не только высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, но и всей системой органов исполнительной власти региона. Кроме того, долгое время существовала проблема в наименовании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Казалось возможным, различного наименование не несет под собой ни чего существенного, но как показала практика, наименование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации сыграло существенную роль в определении правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и на политику конкретного субъекта Российской Федерации. Многие республики именовали высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации «президентом», что шло в разрез с правовым статусом Президента Российской Федерации, как главы государства, более того республики тем самым пытались продемонстрировать свою самостоятельность и независимость, что приводило к сепаратизму. Однако в последствие в ФЗ от 1999 года № 184 были внесены изменения, которые запретили субъектам Российской Федерации употреблять такое словосочетания, как «президент» в наименование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В дальнейшем конституции и уставы субъектов Российской Федерации перетерпели изменения, однако формулировку «президент» в качестве наименования главы республики из своей конституции, так и не

исключила Республика Татарстан, что свидетельствует об игнорировании федерального законодательства и о возможном в дальнейшем подрыве такой основы конституционного строя как федеративное устройство Российской Федерации.

Вторым выводом является то, что институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации зародился отнюдь не с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году, а гораздо раньше, еще в царской России. Данный институт впервые был введен Петром I. Конечно, он не имел тех же правовых характеристик, как современный институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, однако уже в 18 веке благодаря политике Петра Великого была сформулирована и воплощена идея института «губернаторства», как инструмента административного управления государством. После Петра I данный институт развивался, вплоть до 1917 года, однако, по мнению многих ученых с приходом власти советов, развитие института «губернаторство» прекратилось и возродилось лишь в 1990 году, когда наше государство вышло на новый уровень исторического развития. Этот путь был, в первые годы 90-х годов значительно тяжелым, что так же отразилось на институте высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Именно этот период положил начало формирования современного института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что не смотря, на достаточно, динамичное развитие института высшего должностного лица Российской Федерации в 90-е года, оно не закончилось, так как данный институт еще не приобрел своего законченного правового вида.

Третий вывод, который сформировался после изучения данного правового явления, основывается на тех дискуссиях, которые ведутся в науке конституционного и административного права по поводу определения сущности правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и комплексе, тех элементов, которые составляют данное правовое положение.

Одним из первостепенных вопросов является вопрос о соотношении таких понятий как «правовой статус» и «правовое положение»; «правовое положение», «конституционное положение», «конституционно-правовое положение». Единого

мнения по данному вопросу так и не сформировано в научной юридической литературе, однако, представляется приемлемы выделения в качестве общего понятия имеющего более широкую смысловую нагрузку и толкование, как «правовой статус» высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, иные же категории являются частными явлениями «правового положения» как более общей правовой категорией. Что касается элементов правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, то так же в науке конституционного и административного право не сложилось единого мнения по поводу основных элементов составляющих правовое положение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Сторонники одного подхода относят к правовому статусу такие элементы как права и обязанности, другие же расширяют этот круг, рассматривая в качестве, элементов правового положения, помимо прав и обязанностей, юридическую ответственность и гарантии. И наконец, третья позиция, которая представляется наиболее правильной, это то, что правовое положение складывается на основе таких элементов как: права и обязанности; гарантии; запреты и ограничения; юридическая ответственность; порядок приобретения полномочий.

Четвертый вывод опосредован вопросом, порядка наделения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Это, пожалуй, один из самых сложных вопросов, который вызывает много проблем, требующих разрешения. Порядок приобретения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации был неоднократно изменен, основанием для многочисленных изменений послужило неоднократное обращение в Конституционный суд Российской Федерации по данному вопросу и бурная реакция субъектов Российской Федерации на вносимые изменения в ФЗ от 6 октября 1999 года №184 , обсуждение позиций Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу. Следует отметить, что первоначально ФЗ от 6 октября 1999 г. №184 предусматривал возможность формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с помощью прямых всеобщих выборов населения. Однако, большая доля свободы, которую предполагает данная форма

непосредственной демократии, привела к децентрализации власти и центробежным силам в Российской Федерации, в этой связи в 2004 году в вышеуказанный закон были внесены изменения, которые закрепили новый порядок формирования высшего должностного лица субъекта Федерации. Теперь руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не выбирали на всеобщих равных выборах, а назначал законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, однако такое положение вещей долго не заставил себя ждать, и уже в 2005 году Конституционный Суд Российской Федерации вынес Постановление № 13-П, в котором оправдал, такой способ формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации путем «назначения на должность». В последствие были внесены изменения в 2009 году. Но они не изменили кардинально выбранную законодателем систему «назначения на должность». В последствие были внесены поправки в 2012 году, которые вели так называемый «муниципальный фильтр». Суть данного новшества сводится к тому, что кандидат на замещение должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, должен заручиться поддержкой от глав и (или) депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов. В 2013 году, после неумеренной критики ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены новые изменения, которые действуют и на сегодняшний день, предусматривающий альтернативный порядок приобретения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Таким образом, законодатель предоставил возможность субъектам Российской Федерации самостоятельно выбирать порядок формирования высшего должностного лица субъекта Федерации либо путем выборов с применением «муниципального фильтра», либо путем назначения по представлению кандидатуры Президентом Российской Федерации.

Пятый вывод, который можно сделать после исследования института ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации,

сводится к тому, что, безусловно, как в теории конституционного права, так и в практической деятельности мы можем говорить о наличии юридической ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, если конкретизировать, то мы имеем дело с конституционно-правовой ответственностью высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Данный вид ответственности является специфическим и сложным явлением в силу своей правовой природы. Не смотря на то, что институт ответственности имеет нормативно-правовую базу как фундамент, на котором он выстраивается, тем неимение этот фундамент не до конца оформился как теоретически, так и с точки зрения проработанности законодательства регулирующего данный институт, что привело к ряду обсуждаемых на сегодняшний день проблем. Одна из таких проблем возможность рассмотрения предупреждения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как меру конституционной ответственности вообще, вторая проблема связанна с такой мерой ответственности, как отрешением от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации: во-первых нет четкого определения «ненадлежащего исполнения обязанностей» главой региона, во-вторых при выражении недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации последнее слово в решении вопроса об отрешении от должности высшее должностное лицо субъекта остается за Президентом Российской Федерации, третья проблема, которая приобрела наибольшую популярность, это проблема соотношения конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с политической ответственностью. В этой связи предлагается дать определение конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и закрепить его на законодательном уровне. Определить базисные принципы данной ответственности, более четко определить составы конституционных деликтов и механизм привлечения, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации к конституционно-правовой ответственности.

Таким образом, определение правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации вызывает на сегодняшний день достаточно

высокий интерес в научной юридической литературе, это обусловлено тем, что этот институт является одним из инструментов построения не только государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации, но и инструментом в построении федеративного устройства Российской Федерации. Имея такое большое значения в правовой и политической жизни страны, данный институт является сложным правовым явлением, что предопределило неоднозначность сущности данного института и динамику его развития в сравнительно короткий промежуток времени (начиная с 1990 г по настоящее время). Настоящее состояние конституционно-правового положения института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, как с точки зрения нормативного регулирования, так и практического восприятия, требует модернизации. Дальнейшее совершенствование законодательства и практических условий, институтов демократии, научные концептуальные разработки ученых-юристов, помогут в конечном итоге воплотить в данном институте истинные принципы демократического федеративного государства, которые заложены в Конституции Российской Федерации 1993 года.

Библиографический список

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации.-2014.-№ 31-Ст.4398.
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.12.2006) // Собрание законодательства Российской Федерации.-1999.-№ 42.- Ст. 5005.
3. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 03.12.2012 № 113-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации.-2012.-№50.-Ст.6952.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации.-2003.-№40.-Ст.3822.
5. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 04.12.2009 (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2009.-№49.-Ст.5921.
6. О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.01.1995 (ред. от 26.01.2017) // Собрание законодательства РФ.-1995.-№32.-Ст. 173.
7. Письмо Минфина России о правовых основаниях утверждения высшим исполнительным органами государственной власти субъектов Российской Федерации порядков формирования и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации от 02.04.2012 № 02-16-03 / 1073 / Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс].-Электр дан.-Заглавие с экрана.URL: <http://www.consultant.ru> (08.05.2017).

8. Конституция Кабардино-Балкарской Республики (ред. от 24.03.2007), в редакции, принятой Конституционным Собранием Кабардино-Балкарской Республики 12 июля 2006 г., республиканских Законов от 28 июля 2001 г. n 74-РЗ, от 2 июля 2003 г. № 61-РЗ, от 12 июля 2005 г. № 52-РЗ, от 13 июля 2006 г. № 48-РЗ). Принята Парламентом КБР 01.09.1997 // Кабардино-Балкарская правда.-2006.-22 августа.
9. Конституция Республики Тыва: принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001(ред. от 09.12.2006) // Тувинская правда.- 2001.- 15 мая.
10. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»: Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации.-1996.-№4.-Ст.409.
11. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации.-2006.-№3.-Ст.336.
12. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Кононова А.Л.: Постановление Конституционного Суда РФ. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Кононова А.Л. от 21.12.2005 № 13–П // Собрание законодательства Российской Федерации.-2006.-№3.-Ст.336.
13. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Ярославцева В.Г. .: Постановление Конституционного Суда РФ. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Ярославцева В.Г. от

21.12.2005 № 1–П // Собрание законодательства Российской Федерации.-2006.-№3.- Ст.336.

14. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 №32 – П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - №53. – Ст.8062.

15. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета-Хасэ Республики Адыгея»: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002г. № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации.-2002.-№15.-Ст.1497.

16. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 14.03.2005) // Республика Татарстан.-2002.-30 апреля.

17. О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой. Областной администрации: закон РСФСР от 05.03. 1992 № 2449-1 (утратил силу) // Ведомости Съезда нар. Депутатов и Верх. Совета РСФСР.- 1992.№- 13-.Ст. 663.

18. Постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991г. №626-I (утратил силу) «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законной деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попыток государственного переворота в СССР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.-1991. - №34. - Ст. 1125.

19. Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. №75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991.- №34.- Ст.146.

20. Постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991г. №626- I «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законной деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попыток государственного переворота в СССР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.-1991.-№34. - Ст. 1125.
21. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание первое. В 45 тт. // Сайт Полное собрание законов Российской империи [Электронный ресурс] - Элэтр. Дан.-Заглавие с экрана.URL: <http://www.nlr.ru> (дата обращения 23.04.2017).

Специальная литература

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебный курс в двух томах / отв. ред. С.А. Авакьян.- 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2006.- Т. 2.-704 с.
2. Авакьян, С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России / С.А. Авакьян // Журнал российского права. - 1997.- № 7.- С. 54-56.
3. Авакьян, С.А. Конституционное право: энциклопедия. словарь / С.А. Авакьян - М.:Норма, 2000.- 559 с.
4. Алексеев, С.С. Социальная ценность права в советском обществе. / М.Н. Алексеев-М.: Юрид.лит, 1971.-106 с.
5. Анисимов, Е.В. Время петровских реформ / Е.В. Анисимов –М.: Лениздат, 1989.- 152 с.
6. Бабаев, В.К. Теория государства и права: учебник для бакалавров.-3-е изд., перераб. и доп. / В.К.Бабаев — М.: Юрайт, 2014. – 615 с.
7. Базылев, Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б.Т. Базылев - М.: Красноярск, 1985.-70 с.
8. Богданова, Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. Серия 11: Право.- 1998.-№3.-С.4-5.
9. Борисов, М.М., Дудко. И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации / М.М. Борисов, И.Г.Дудко - М.: Юрлитинформ, 2010.– 63 с.

10. Братусь, С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н. Братусь - М.: Юридическая литература, 1976.-88 с.
11. Бусыгин, Л.И. Вопросы организация труда по управлению муниципальной собственностью: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05, 12.00.02 / Л.И. Бусыгин.– М., 2003.-87 с.
12. Владимирски–Буданов, М.Ф. Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирский–Буданов - М.: Феникс, 1995.-210 с.
- Виноградов, В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство.– 2002. – №2. - С.8-17.
13. Воскресенский, Н.А. Законодательные акты Петра I/Н.А. Воскресенский - М.: Изд-во АН СССР, 1945.- 63с.
14. Витрук, Н.В. Общая теория юридической ответственности. 3-е изд., испр. и доп. / Н.В. Витрук-М.: НОРМА, 2014.-11 с.
15. Витрук, Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук.- М.: Наука. 1979.-38 с.
16. Витрук, Н.В., Патюлин, В.А. Рецензия на монографию Матузова Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.В. Витрук, В.А. Патюлин.-М.: Изд. Саратовского ун-та, 1972.-5 с.
17. Геворгян, К.М. Цели и функции ответственности / К.М. Геворгян // История государства и права.- 2008.- №6.- С.2-6.
18. Гроховатский, С.М. Конституционно-правовое регулирование процесса формирования и развития федеративных отношений в России после 2000 г./С.М. Гроховатский // Актуальные проблемы российского права.- 2015.- № 9 - С. 39-43.
19. Докторова, А.Т. К вопросу о конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: статья // Сайт научно-практического экономико–правового журнала «Бизнес, менеджмент и право» [Электронный ресурс] - Электр.дан.-Заглавие с экрана.URL: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=828 (дата обращения 26.05.2018).
20. Еремян, В.В. Местное самоуправление в России (XII-начало XXв.) / В.В. Еремян-М.: Новый юрист, 1998.-39 с.

21. Жуков, А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) / А.П. Жуков // Конституционное и муниципальное право.–2007.- №14.– С.14-18.
22. Зорькин, В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин – М.: НОРМА ИНФРА, 2011.- 759с.
23. Иванов, В.Н. Становление органов государственной власти субъектах Российской Федерации (на материалах Уральского региона): дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / В. Н. Иванов.- М., 2004.-180 с.
24. Каменский, А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. / А.Б. Каменский - М.: Издательство РГГУ,1999.-145 с.
25. Ключевский, В.О. Курс русской истории: Соч. в 9-ти томах / В.О. Ключевский-М.: Культура, 1990.- 644 с.
26. Князьков, С.А. Очерки из истории Петра Великого и его времени. / С.А. Князьков. - М.: Культура,1990.-140 с.
27. Колосова, Н.М. Конституционная ответственность—самостоятельный вид юридической ответственности / Н.М. Колосова // Государство и право. - 1997.- №2.— С. 86 –91.
28. Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права / Н.М. Колосов - М.: Городец, 2000. -248 с.
29. Краснов, М.А. Ответственность в системе народного представительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / М.А. Краснов. – М.,1993.–32 с.
30. Краснов, М.А. Публично–правовая ответственность представительных органов за нарушение закона / М.А.Краснов // Государство и право. - 1993. - №3.- С.40-41.
31. Кулинченко, О.М. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Адыгея): Теоретические проблемы российского конституционализма / О.М Кулинченко – М.: Норма, 2000.-150 с.
32. Кучинский, В.А. Личность, свобода, право / В.А. Кучинский-М.: Юрид лит., 1978.-135 с.

33. Лейст, О.Э. История политических и правовых учений: учебник для вузов / О.Э. Лейст – М.: Зерцало - М, 2002.-750 с.
34. Лукашева, Е.А. Правовой статус: понятие и структура. Общая теория прав человека / Е.А. Лукашева –М.:НОРМА,1996.-278 с.
35. Лучин, В.О. Конституционные деликты / В.О. Лучин // Государство и право.– 2000. - № 1.- С.4-12.
36. Лысенко, В.Н. Губернаторы в Российской Федерации / В.Н. Лысенко- М.: РАГС, 2006.- 42 с.
37. Лысенко, Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII- на начало XX века). / Л.М. Лысенко – М.: Изд. МПГУ,2001.- 63 с.
38. Малеин, Н.С. Современные проблемы юридической ответственности / Н.С. Малеин // Государство и право. - 1994. - №4. – С. 23-28.
39. Мальцев, Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность. Конституция СССР и правовое положение личности / Г.В. Мальцев – М.: ИГиП АН СССР,1979.-50 с.
40. Мамаев, Р.Б. Конституционно-правовой статус Кабардино-Балкарской Республики как субъекта Российской Федерации (федеральные стандарты и республиканское регулирование): дисс. ... канд. юрид. наук:12.00.02 / Р.Б. Мамаев.- М., 2004. -191 с.
41. Марченко, М.Н. Общая теория государства и права: академический курс в двух томах / М.Н. Марченко - М.: Зерцало, 1998.-263 с.
42. Маршалова, В.А. Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.А. Маршалова. - М.,2007.-43 с.
43. Матузов, Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права/Н.И. Матузов -М.: Изд-во Саратовского ун-та.,1972.-204 с.
44. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько – М.: Юристъ,2004.-234 с.

45. Михеева, Ц.Ц. Становления института губернатора в период петровских реформ / Ц.Ц.Михеева // Вестник РУДН, серия Юридической науки. - 2011. - № 4. - С.12-20.
46. Михеева, Ц.Ц. Становления института губернатора в период петровских реформ / Ц.Ц.Михеева // Вестник РУДН, серия Юридической науки.- 2011. - № 4. - С.15-16.
47. Невинский, В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации / В.В. Невинский // Вестник Тюменского государственного университета.- 2009. - № 2. - С. 52-58.
48. Недбайло, П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. - 1971. - № 3. - С. 51-55.
49. Осипян, Б.А. Мера участия органов конституционной юстиции в процедурах возможного роспуска органов законодательной власти и отрешения от должности глав Российского государства и его субъектов / Б.А. Осипян // Законодательство и экономика. – 2009. - №1. - С.6 -12.
50. Охотский, Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учебное-методический комплекс / Е.В. Охотский. - М.: Экономка, 2011. -77 с.
51. Павленко, Н.И. Петр Великий / Н.И. Павленко – М.: Мысль, 1990.- 333 с.
52. Воскресенский, Н.П. Законодательные акты Петра I / Н.П. Воскресенский – М.: Изд-во АН СССР, 1945. - 235 с.
53. Самарина, Е.С. Категория «правовой статус личности» в теоретико-правовой науке / Е.С. Самарина // Ленинградский юридический журнал.-2013.-№2 (32).- С.25-30.
54. Слеповцов, Н.С. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Н.С. Слеповцов -М.: Изд-во РАГС, 1997. - 36 с.
55. Трифонов, Д.С. Понятие и основные элементы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Д.С. Трифонов // Трибунал молодого ученого. - 2013. - № 2(27). - С.104-109.

56. Трифонов, Д.С. Эволюция политического института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Д.С. Трифонов // Трибунал молодого ученого.- 2014. - №3.- С. 70-76.
57. Тропонина, Б.Н. Юридическая энциклопедия / Б.Н. Тропонина.-М.: Юристь, 2001.- 1042 с.
58. Уланов, В.Я. Преобразования управления при Пете Великом / В.Я. Уланов // Исторический сборник под ред. В.В. Каллаша в VI тт.–Т. III. Три века от Смуты до нашего времени / Репр. Воспр. Изд. 192 г.- М.: Патриот, 1992.- 254 с.
59. Умнова, И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности / И.А. Умнова // Сравнительное конституционное образование.- 2012.- № 2. – С. 45- 48.
60. Урусова, И.О. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02 /И.О. Урусова. - М.,2014.-190 с.
61. Черданцев, А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов / А.Ф. Черданцев –М.: Юрайт, 2000.-106 с.
62. Черых, Е.В., Липинский Д.А. Юридическая ответственность – целостное правовое явление / Е.В. Черных. Д.А. Липинский // Право и политика.- 2009.- №3.- С.14-18.
63. Чирикова, А.Е. Региональные элиты России: Учебное пособие для студентов вузов / А.Е. Чирикова -М.: Аспект Пресс,2010.-47 с.
64. Юсупов, И.Н. Юридическая ответственность как комплексный правовой институт / И.Н. Юсупов // Юридический мир.- 2011.-№1. - С.79-85.