

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Алтайский государственный университет»**

Юридический факультет

Кафедра конституционного и международного права

***Конституционно-правовой статус органов исполнительной
власти субъектов Российской Федерации***
(магистерская диссертация)

Выполнила магистрант

2 курса, 362м группы,

дневного отделения

Янцен Анна Олеговна

Научный руководитель

к.ю.н., доц.

Коновалова Людмила Геннадьевна

Допустить к защите

И.о. зав. кафедрой,

к.ю.н., доц.

Игнатовская Ирина Ивановна

« ___ » _____ 20__ г.

Магистерская диссертация

защищена

« ___ » _____ 2018 г.

Оценка _____

Председатель ГЭК

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-методологические основы конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	6
1.1. Понятие и значение конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	6
1.2. Источники регулирования конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	18
Глава 2. Элементы конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	34
2.1. Система и порядок формирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	34
2.2. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	52
3.2. Конституционно-правовая ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и взаимодействие с другими органами государственной власти.....	70
Заключение.....	88
Список использованных источников и литературы	95
Последний лист ВКР.....	109

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в Российской Федерации продолжается конституционализация федерального и регионального законодательства, которая выражается как в принятии всех законов, предусмотренных Конституцией Российской Федерации¹ (далее по тексту - «Конституция РФ»), так и в принятии законов, вытекающих из ее смысла. Ее успех, безусловно, зависит также от эффективной реализации конституционно-правовых норм в уже существующий нормативных – правовых актов, в том числе регулирующих систему исполнительных органов субъектов Российской Федерации (далее по тексту - «субъектов РФ», «субъектов Федерации»).

Органы исполнительной власти субъектов Федерации и федеральные органы исполнительной власти в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации (далее по тексту – «система исполнительной власти РФ») в пределах ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ее ведения с субъектами РФ. Также конституционно закрепляется и некоторая свобода субъектов РФ. Однако в процессе реализации данных норм зачастую возникают противоречия в связи с тем, что Конституция РФ закрепила лишь основные начала регулирования конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, актуальность темы магистерской диссертации предопределяется необходимостью совершенствования правовой основы организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации в целях развития и гармонизации федеративных отношений и дальнейшей конституционализации законодательства. Ввиду этого целью магистерской диссертации является исследование теоретических и практических вопросов закрепления в нормативных-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.

правовых актах Российской Федерации (федерального и регионального уровня) конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ. А именно таких элементов, как система и порядок формирования, полномочия и конституционная ответственность органов исполнительной власти субъектов РФ, конституционно-правовые формы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с иными органами государственной власти. А также анализ зарубежного опыта построения органов исполнительной власти субъектов в федеративных государствах.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- исследовать понятие, природу и источники правового регулирования конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ;
- дать общую характеристику системы и процесса формирования различных органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- рассмотреть вопрос о полномочиях, конституционной ответственности субъектов РФ, взаимодействии органов исполнительной власти субъектов РФ с иными органами государственной власти;
- проанализировать зарубежный опыт организации и функционирования исполнительной власти в федеративных государствах;
- сравнить правовое регулирование Российской Федерации и иностранных государств в вопросах построения региональных органов исполнительной власти.

Объектом исследования является урегулированные нормативно-правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов государственно-властные отношения, возникающие в сфере функционирования органов исполнительной власти субъектов РФ, а также западный опыт построения органов исполнительной власти субъектов.

Предметом исследования являются федеральные и региональные нормативно-правовые акты, регулирующие конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ, практика их реализации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, нормативно-правовые акты зарубежных стран, а также мнения ученых по поводу совершенствования правового положения органов исполнительной власти субъектов РФ и иностранных государств.

Для успешной реализации поставленных целей и задач при исследовании необходимо применить следующие методы исследования: аналитический, исторический, логический, метод анализа и синтеза, метод индукции и дедукции, сравнительно-правовой, формально-юридический, а также изучение и обобщение.

Проблеме определения и характеристики элементов конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ и зарубежных стран посвящены работы таких ученых, как С.А. Авакьяна, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельских, А.П. Бердашкевича, З.И. Елкибаева, А.Э. Жалинского, А.В. Зиновьева, К.А. Ишекова, Б.С. Крылова, А.Н. Лебедева, В.А. Кряжкова, А.А. Мишина, Т.С. Румянцевой, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилов, А.А. Старовойтова, В.Г. Стрекозова, П.Ю. Тюрина, И.А. Умновой (Конюховой), С.Д. Хазанова, Н.Ю. Хаманевой, К.В. Черкасова, С.Н. Чернова, А.Н. Черткова, Е.В. Шориной, А.Ю. Якимова и других.

Структура работы обусловлена предметом, целью и задачами данного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников и литературы. Введение раскрывает актуальность и практическую значимость исследования, определяет степень научной разработанности темы, цель и задачи исследования, раскрывает краткую характеристику объекта и предмета исследования. В первой главе дается общая характеристика конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ, а именно рассматриваются понятие, значение и источники, регулирующие конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ. Во второй главе дается общий анализ таких элементов конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ, как система органов исполнительной власти субъектов РФ, порядок формирования, полномочия, конституционная ответственности субъектов РФ и взаимодействие органов исполнительной власти субъектов РФ с иными органами власти как федерального, так и регионального уровня. В заключении подводятся итоги исследования, формируются окончательные выводы по рассматриваемой теме, выносятся предложения в данной сфере.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие и значение конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Каждый государственный орган в Российской Федерации является ее представителем и действует в ее интересах. Ю.А. Тихомиров отмечает, что «государственные органы выступают главным носителем функций государства, обеспечивая как его устойчивость, так и приспособление к меняющимся условиям политического, экономического и социального развития»². Для того, чтобы иметь верное представление о конституционно - правовом статусе органов исполнительной власти субъектов РФ и его значении, необходимо начать с определения таких понятий, как «исполнительная власть», «орган исполнительной власти» и соотношение с «орган управления».

Пункт 13 Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 г. в качестве важнейшего принципа функционирования России как правового государства провозгласил разделение законодательной, исполнительной и судебной властей³. С принятием Конституции РФ 1993 г. понятие «исполнительная власть» получило законодательное закрепление. После этого последовало практически автоматическое изъятие из нормативной практики терминов «управление», «государственное управление», «орган государственного управления». Как отмечают некоторые авторы⁴: «В стремлении уйти от системы глобального государственного воздействия на развитие экономики в условиях преобладания государственной собственности в системе национальной экономики законодатель отказался от

² Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М., 2005. - С.154-156.

³ О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1990. - № 2. - Ст. 22.

⁴ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. Бачило И.Л. – М., 1998. – С.78-80.

административно-правового и социального понимания термина «управление» - «administration» и принял его толкование в узком гражданско-правовом понятии применительно к сфере государственной собственности (п. «д» ст. 71 и п. «г» ст. 114 Конституции РФ)».

В результате все органы государственного управления (разных уровней) стали именоваться органами исполнительной власти, фактически произошла механическая замена в законодательной терминологии, которая нарушила преемственность в наименовании государственных органов и осложнила деятельность государственного аппарата. По справедливому высказыванию Ю.А. Тихомирова надо учитывать, что исполнительная власть в значительной степени - категория политико-правовая, в то время как государственное управление - организационно-правовая⁵.

Одни авторы утверждают, что между органами исполнительной власти и органами государственного управления нет различий. Другие полагают, что понятие органа исполнительной власти шире чем понятие органа государственного управления⁶. Однако к настоящему времени сложилось устойчивое положение о том, что понятие «государственное управление» - более широкое по сравнению с исполнительной властью⁷. Последняя в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть по существу составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

⁵ Лапина, М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие / науч. ред.: Демин А.А. – М., 2006. – С. 45.

⁶ Маньковский, И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти: монография. – Барнаул, 2007. – С.45

⁷ Лапина, М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации. – С.46.

Следовательно, государственное управление практически осуществляется и в рамках системы государственной власти, базирующейся на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, в настоящее время именуемых исполнительными органами, а по существу являющимися органами государственного управления. В подобном смысле государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти.

Д.В. Шумков⁸ предлагает понимать под органом исполнительной власти орган общей компетенции постоянного длительного действия, обладающий властными полномочиями, статус которого урегулирован законодательством, а компетенция распространяется на все объекты управления соответствующей территории. Другие авторы⁹ определяют категорию «орган исполнительной власти» как составную часть механизма государственной власти, созданную в порядке, предусмотренном нормативно-правовым актом, для реализации целей, задач и функций исполнительной власти, осуществляемой строго в рамках своей компетенции, обладающей сложной внутренней структурой и состоящей из руководителей и государственных служащих.

Исходя из вышеназванных подходов можно прийти к выводу, что орган исполнительной власти - часть государственного аппарата. Он решает задачи и выполняет основные функции, присущие государству. Орган исполнительной власти наделен государственно-властными полномочиями. Он принимает правовые акты, проводит мероприятия, направленные на обеспечение выполнения этих актов. Органы исполнительной власти обладают различной компетенцией. С юридической точки зрения главным в ней являются властные полномочия. Тот или иной объем

⁸ Шумков, Д.В. Система органов исполнительной власти республик-субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ...канд.юрид. наук: 12.00.02.- М., 1999. – С.10.

⁹ Юриспруденция: разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации: учеб.-метод.пособие / под общ. ред. В.М. Герасимова, Б.П. Елисеева, А.Г. Шорникова. М., 2002.- С.40.

государственной деятельности, возложенный на данный орган, или круг вопросов, предусмотренных правовым актом, который правомочен разрешать орган исполнительной власти, является его компетенцией.

Таким образом, орган исполнительной власти - это государственная организация, часть системы органов исполнительной власти в Российской Федерации, учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих. Таким образом, органы исполнительной власти являются важным звеном механизма, через который государство реализует большинство своих функций. являются.

При системном анализе данных определений и признаков можно вывести понятие и органа исполнительной власти субъекта РФ. Орган исполнительной власти субъекта РФ представляет собой вид органа государственной власти, являющийся частью единой системы органов исполнительной власти РФ, осуществляющего исполнительную и распорядительную деятельность субъекта РФ в пределах своей компетенции, наделенного государственно-властными полномочиями, взаимодействующего с федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) органами субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Признаки региональных органов исполнительной власти заключаются в том, что орган исполнительной власти субъекта РФ является составной частью единой системы исполнительной власти; действует в сфере исполнительной власти на территории субъекта РФ; выступает по поручению и от имени государства; осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; обладает собственной компетенцией, имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

Значение органов исполнительной власти субъектов РФ в федеративных государствах и в современной модели разделения властей очень велико. Именно органы исполнительной власти субъекта РФ напрямую осуществляют управление в регионах. Это те органы государственной власти, которые непосредственно и каждодневно выполняют функции и задачи государства.

Сущность исполнительной власти является предметом научного анализа многих ученых, занимающихся проблемами конституционного и административного права¹⁰. Так, например, К.С. Бельский утверждает, что с точки зрения административно-правовой логики исполнительная власть первична, поскольку она воплощает государство, с ней постоянно сталкивается человек, а законодательная власть является подсобной и призвана в основном корректировать деятельность исполнительной власти¹¹. Ю.Н. Стариков полагает, что «исполнительная власть - это деятельность по властному исполнению законов, включая возможность применения мер государственного принуждения»¹². Другие ученые утверждают, что исполнительная власть - ветвь государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление делами общества, обеспечивая его поступательное развитие на основе законодательства РФ и самостоятельной реализации государственно-властных полномочий исполнительно-распорядительного характера¹³.

Верно отмечает А.С. Сахарова: «Необходимо учитывать, что функции исполнительной власти тесно взаимосвязаны с функциями государства, которые в свою очередь зависят от целей и задач, стоящих перед государством на современном этапе. Соответственно, в процессе исторического развития государства в функциях исполнительной власти происходят определенные изменения: возникают новые направления деятельности, в некоторых из функций отпадает необходимость, другие

¹⁰ Бельский, К.С. Феноменология административного права / отв. ред.: Кремень С.А. – Смоленск, 1995. – С.129; История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2003. - С. 5-29; Исполнительная власть: организация и взаимодействие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2000.- С.15; Стариков, Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. - С. 68-137; Тиунова, Л.Б. Разделение властей в Российской Федерации: конституционная модель // Правоведение. - 1996. - № 4.- С. 40-47;

¹¹ Бельский, К.С. Феноменология административного права / Там же.

¹² Стариков, Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч.1: История. Наука. Предмет. Нормы Воронеж, 1998. - С. 93.

¹³ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. Бачило И.Л. - М., 1998. – С. 31.

изменяют свое содержание, но неизменной является исполнительная функция, которая служит основой для всех других»¹⁴.

Суммируя все вышесказанное к признакам исполнительной власти, отличающим ее от законодательной и судебной власти, по нашему мнению, можно отнести следующие: 1) нормативный признак (правовое регулирование статуса органов исполнительной власти и основ их деятельности); 2) организационно-институциональный (наличие обособленной единой системы органов); 3) функциональный (собственные конституционные функции, отличные от функций других ветвей власти); 4) компетенционный (наличие специфических конституционно-правовых полномочий); 5) ресурсный (свой финансовый, кадровый, материально-технический потенциал).

Конституционно – правовой статус любого органа государственной власти это совокупность его прав и обязанностей, характеризующая правовое положение органа в системе разделения властей, закреплённая нормами конституционного права. Конституционно - правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ складывается из совокупности конституционных норм, закрепляющих их положение в системе органов государственной власти РФ.

Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ включает в себя следующие элементы: 1) правовые нормы, регулирующие место и роль в системе органов исполнительной власти РФ; 2) правовые нормы, регулирующие права и обязанности, порядок формирования и компетенцию; 3) правовые нормы, закрепляющие предметы ведения органов исполнительной власти субъектов РФ; 4) взаимодействие с иными органами государственной власти субъекта РФ и с федеральными органами государственной власти.

Соответственно, конституционно - правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ — это совокупность конституционных правовых норм, закрепляющих права и обязанности, положение в системе органов государственной

¹⁴ Лобанов, И. В. Конституционное регулирование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов российской федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. – 2011. - № 1. – С.14.

власти, предметы ведения органов исполнительной власти субъектов РФ, а также их взаимодействие с иными органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, с федеральными органами государственной власти.

Конституционное право, как ведущая отрасль российского права регулирует базовые, основополагающие общественные отношения. Именно Конституция и иные конституционно - правовые акты задают «тон» всему государственному механизму Российской Федерации. Исполнительная власть в субъектах РФ организуется и функционирует на общих для всех ветвей и уровней государственной власти конституционных основах единства системы государственной власти, разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, самостоятельности органов местного самоуправления.

Федеративный характер государства предполагает, что государственную власть в нем осуществляют как федеральные органы, так и органы субъектов федерации. Таким образом, федеративный характер государства предполагает сложный характер взаимоотношений между носителями публичной власти и обуславливает децентрализацию государственного управления. Особенности федеративного характера организации государственной власти оказывают существенное влияние на организацию исполнительной власти в федеративном государстве.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную тесно связаны друг с другом. Данные принципы являются следствием реализации идеи правового государства. Они предполагают распределение полномочий по осуществлению государственной власти между органами государственной власти. Построение правового государства предполагает разделение полномочий между органами государственной власти как по горизонтали (между законодательными, исполнительными и судебными органами государственной

власти), так и по вертикали (между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации). В федеративном демократическом государстве теория разделения властей юридически обосновывает распределение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов.

Конституция РФ¹⁵ определила лишь основные начала в образовании исполнительных органов субъектов РФ. Так часть 1 статьи 77 Конституции РФ закрепляет, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается данными субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Согласно п. «н» части 1 статьи 72 Конституции установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Статьи 71, 72, 73 закрепляют исключительные предметы ведения Российской Федерации, совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, а также то, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Часть 2 статьи 77 закрепляет, что в пределах ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Основы конституционного строя Конституции РФ закрепляют, что субъекты РФ имеют свои Конституции (Уставы), а также свое законодательство.

Как мы видим в Российской Федерации сочетается, как основополагающая роль федерального законодательства, так и некоторая свобода субъектов РФ. Для

¹⁵ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.

сравнения можно привести примеры конституционно-правового регулирования организации исполнительной власти в зарубежных федеративных государствах.

Так в федеративных государствах исполнительная власть, как правило, складывается на двух уровнях – федеральном и региональном (уровне субъектов федерации). Государственные образования, имеющие статус субъектов федерации с собственным административно-территориальным устройством и собственной организацией власти называются по-разному. Если в Российской Федерации – это субъекты РФ, то в США, Мексике, Индии, Австралии — это штаты, в ФРГ и Австрии земли, провинции в Канаде, кантоны в Швейцарии¹⁶.

Взаимодействие и степень самостоятельности субъектов Федерации, распределение предметов между федерацией и ее субъектами, характер полномочий субъектов не идентичен в различных федеративных государствах, что отвечает индивидуальности каждой страны, связанной с культурными, историческими, экономическими и иными причинами. Можно выделить основные модели:

а) по общему правилу, принципом распределения полномочий между федерацией и ее субъектами является принцип субсидиарности, что предполагает передачу государственно-властных полномочий на тот уровень, на котором они будут выполняться с максимальной эффективностью. В свою очередь, это означает наделение субъектов федерации максимально возможными полномочиями. В конституциях федеративных государств учреждаются федеральные органы исполнительной власти общей компетенции, устанавливается их правовой статус, закрепляется право субъектов федерации самостоятельно формировать систему собственных органов исполнительной власти, а также определяются основы разграничения предметов ведения и полномочий между органами (Австрия, ФРГ, Швейцария, США и др.).

Конституция США не устанавливает четкий перечень предметов ведения штатов. Штаты имеют право решать все вопросы, не отнесенные к исключительному ведению Федерации и не включенные в число специальных ограничений и

¹⁶ Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. - М., 2004. — С.353.

запрещений¹⁷. Главной особенностью швейцарского федерализма является единство государства при возможно большей самостоятельности субъектов федерации. К ведению федерации относятся задачи, «требующие единообразного регулирования» (статья 42). Кантоны самостоятельно определяют предметы своего ведения (статья 43)¹⁸. Основным законом ФРГ в статье 30 также устанавливает, что осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач осуществляется землями, если иное не установлено законом¹⁹. Австрийская конституция устанавливает основы системы власти и управления в землях, а конституции земель содержат нормы, подробно регулирующие их организацию и деятельность²⁰.

б) другой вариант построения взаимоотношений между федеральным и региональным уровнем, когда органы исполнительной власти субъекта не наделены большой самостоятельностью. Например, в Королевстве Бельгии отсутствуют конституционные акты как регионов, так и лингвистических сообществ. В соответствии с частью 2 статьи 35 и статьи 39 Конституции Бельгии, компетенция субъектов федерации (сообществ и регионов) носит характер, производный от компетенции федерации - они обладают только компетенцией, которая им специально передана Конституцией и органическим законодательством. Кроме того, в статьях 127 - 130 и 135 Конституции Бельгии содержится исчерпывающий перечень полномочий сообществ и регионов, а также сферы, зарезервированные за федерацией (исключения в пользу федерального законодателя)²¹.

Вопросы устройства государства и отдельных штатов очень подробно урегулированы Конституцией Индии. Собственно, отдельные штаты не имеют своих конституций, исключение составляет штат Джамму и Кашмир. Несмотря на существование в Индии второго уровня государственной власти, роль органов власти

¹⁷ Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и региональное управление: учебное пособие. – М., 2002. – С.159.

¹⁸ Силаев, А.А. Проблемы организации исполнительной власти в Российской Федерации и федеративных государствах Европы // Административное и муниципальное право. – 2011. -№ 5. – С.15-16.

¹⁹ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г // Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003. – С. 315.

²⁰ Конституционное право зарубежных стран / под. ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. М., 2012. - С. 115.

²¹ Окуньков Л.А. Конституция Королевства Бельгии 1831 г. (консолидированный текст 1984 г.) // Конституции государств Европы: В 3-х т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 341.

штатов, как отмечают исследователи²², может оказаться (и в ряде случаев действительно оказывалась) существенно снижена в результате использования механизмов чрезвычайного положения и президентского правления, усиливающих потенциал централизации власти в государстве. Целый ряд признаков (единое и единственное гражданство, способность общегосударственного парламента своим законом образовать новый штат, изменить территорию существующего штата, изменить его название и т.д., и даже урезать его законодательные и исполнительные полномочия) позволяют считать применительно к Конституции Индии «более подходящим термином «квазифедеральная» из-за смешения федеративных и унитарных элементов с большим стремлением к последним».²³

Российская Федерация, можно сказать, избрала срединное положение между вышеперечисленными моделями зарубежных стран, императивно закрепив предметы ведения, единую систему органов исполнительной власти и принципы, но при этом установив и совместное ведение, а также самостоятельность органов исполнительной власти субъектов РФ в построении системы и структуры своих органов. Как отмечают, и другие авторы это ни в коей мере не противоречит ни зарубежному, ни российскому опыту государственного строительства²⁴, так как развитие любого государства содержит в себе как общие, так и особенные черты, с чем мы полностью согласны. На наш взгляд такое построение законодательства оправдано, так как российский федерализм достаточно молод и начал оформляться только после принятия Конституции 1993 года. Конституция РФ закрепила не столько существовавшую на тот момент модель построения органов, сколько дала необходимый старт для глубокого реформирования после продолжительного периода советской модели управления. Именно поэтому так важно проследить как положения Конституции РФ в дальнейшем реализуются на практике в федеральном и региональном законодательстве. Также на сегодняшний день активнее начинают

²² Кененова, И.П., Троицкая, А.А., Шустров, Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. - М., 2015. С. 325 – 326; Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран / под ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. - М., 2004. — С.665

²³ Ходатенко, Е.Н. Конституция Индии и ее роль в становлении и эволюции индийской государственности: дис. ... канд. ист. наук.: 07.00.03. - М., 2000. - С. 9.

²⁴ Макаренко И.Л. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф.дис...канд.юрид.наук.: 12.00.02. - М., 2010. - С.16-17.

высказываться позиции о слиянии, интегрировании и проникновении различных отраслей права друг в друга. Четкие грани между различными отраслями права особенно в межотраслевых вопросах заметно стираются, особенно это касается исполнительной ветви власти.

Таким образом, конституционно - правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ — это совокупность конституционных правовых норм, закрепляющих права и обязанности, положение в системе органов государственной власти, предметы ведения органов исполнительной власти субъектов РФ, а также их взаимодействие с иными органами государственной власти субъекта РФ и с федеральными органами государственной власти. Значение органов исполнительной власти субъектов РФ в федеративных государствах и в современной модели разделения властей очень велико. С помощью исполнительной ветви власти происходит реализация тех целей и задач, что стоят перед государством на современном этапе. Органы исполнительной власти субъекта РФ непосредственно и каждодневно выполняют функции и задачи государства.

В основном в федеративных государствах сложилось две модели построения федеративных взаимоотношений. Это существенная самостоятельность регионов (включая предметы ведения, способы построения региональных органов исполнительной власти и т.д.) при закреплении только общих положений на уровне федерации. Либо решение вопросов компетенции, устройства исполнительных органов регионов, предметов ведения только на федеральном уровне. Российская Федерация выбрала срединный вариант. С одной стороны, предметы исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения субъектов РФ прямо закреплены в Конституции РФ, также органы исполнительной власти образуют единую систему, что подразумевает подчиненность органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному уровню. С другой стороны, Конституция РФ закрепляет в статье 73, что вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Так же система и структура

органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, и субъекты РФ имеют обширное и разнообразное региональное законодательство, регулирующее данные вопросы.

1.2. Источники регулирования конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Правовая система любого федеративного государства характеризуется сложной природой. Она представляет собой органическую совокупность федеральных и региональных нормативных-правовых актов. При этом акты федерального уровня соотносятся с региональными как целое и его части. Важнейшим структурным элементом правовой системы федеративного государства является конституционное законодательство и его базовая часть - основные законы федерации и субъектов. Термин «конституционное законодательство» объединяет все федеральные и региональные нормативно-правовые акты конституционного характера. Как указывает С.А. Авакьян²⁵ «Если понятие «конституционное законодательство» применяется для объединения всех источников конституционного права и в этом плане не имеет какой-либо иной научной трактовки, вряд ли против него следует возражать. В данном случае на первом месте — интересы удобства для пользователей. Если же в основе использования понятия — идея равенства с Конституцией иных нормативных актов, регулирующих общественные отношения в сфере общественно-политического устройства и власти, против такой трактовки «конституционного законодательства» надо решительно возразить.»

В связи с этим дискуссионным остаётся вопрос о том, какие именно виды нормативных – правовых актов можно относить к конституционным, а не, например,

²⁵ Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие в 2 т. - М., 2014. - Т1. - С. 193

к административным. С одной стороны, к конституционному базовому законодательству относятся Конституция РФ, Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁶ (далее по тексту «ФЗ-№ 184», «ФЗ «Об общих принципах...»)), Конституция (Устав) субъектов РФ. С другой стороны, данный перечень, на наш взгляд, не достаточно полон. Правовые нормы федерального уровня зачастую либо закрепляют несколько вариантов поведения для субъектов РФ, либо в некоторых вопросах настолько общие (например, самостоятельность субъектов устанавливать свою систему и структуру), что не позволяют регулировать данные общественные отношения. Конституции и уставы субъектов РФ в свою очередь также спускают данное регулирование на законы и подзаконные акты субъектов РФ. Поэтому, на наш взгляд, к списку источников регулирования конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ необходимо добавить и подзаконное федеральное нормотворчество в виде указов Президента РФ, актов Правительства РФ и иных, а также некоторые законы и подзаконные акты субъектов РФ. Так как именно благодаря данным актам непосредственно реализуются положения Конституции РФ о разделении властей, разграничении предметов ведения и полномочий и самостоятельности субъектов РФ в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти.

Например, особенно это касается вопроса о самостоятельном выборе регионами системы и структуры органов исполнительной власти субъектов РФ. Какие именно органы исполнительной власти могут быть в субъекте РФ мы не найдем ни в одном федеральном акте, кроме того этот вопрос обычно не урегулирован и в Конституции (Уставах) субъекта РФ. Только региональные законы дают конкретный перечень органов и их функции. Однако, если органы исполнительной власти образуют единую

²⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

систему исполнительных органов Российской Федерации, то нормы о порядке построения конкретных органах этой системы, на наш взгляд, носят также конституционный характер. Но это не означает, что к конституционно-правовым источникам относятся полностью все перечисленные нормативно-правовые акты или главы в них. Нет, источниками являются только конституционно-правовые положения в данных актах, которые определяют основополагающие моменты в построении и работе региональных органах исполнительной власти. Далее перейдем к более подробной характеристике данных нормативных-правовых актов.

Во многих современных федеративных государствах - США, ФРГ, Индии, Мексике, равно как и России, - наряду с федеральной конституцией и общефедеральными законами действуют основные законы субъектов федерации. В США это Конституция США 1787 года и конституции 50 штатов; в ФРГ - Конституция ФРГ 1949 года и конституции 18 земель; в Мексике - политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 года и конституции штатов; конституции земель Австрийской республики, конституции кантонов Швейцарской Конфедерации; конституции провинций Канады. При этом обеспечивается верховенство федеральной конституции и федеральных законов. В тоже время не во всех федеративных государствах субъекты федерации имеют собственные конституции. Отсутствуют конституции у субъектов федерации ряда афро-азиатских стран (Индия, Пакистан, Малайзия, Нигерия), так же в Королевстве Бельгии отсутствуют конституционные акты как регионов, так и лингвистических сообществ.

В некоторых федеративных государствах в целях единообразного регулирования однотипных общественных отношений предпринимаются организационно-правовые меры по унификации законодательства субъектов федерации. Так, в США этим занимается созданная еще в 1892 году Национальная конференция уполномоченных по унификации законов штатов. В ФРГ этими вопросами занимается конференция министров юстиции германских земель, которая работает под руководством федерального министра юстиции. Аналогичные институты созданы и в других зарубежных федерациях. На наш взгляд, унификация как федерального, так и регионального законодательства очень хороший способ

устранения противоречий и не последовательности как в правотворчестве, так и в правоприменении. Опыт зарубежных стран может быть полезен и для Российской Федерации.

Федеративная природа постперестроечной России с ее обновленным субъектным составом обуславливает существование наряду с федеральной Конституцией 85 основных законов субъектов Федерации. Это конституции 22 республик в составе Российской Федерации (Алтая, Башкортостана, Мордовии, Крыма, Татарстана, Саха (Якутии) и др.) и 63 устава - краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Часть 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации гласит: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство»²⁷.

Конституции и уставы субъектов Федерации - органическая структурная часть единой системы конституционно-правового законодательства России. Совокупность действующих основных законов - Конституции Российской Федерации, конституций и уставов ее субъектов - образует конституционную систему России, то есть каркас правовой системы государства. Безусловно, центральным звеном, фундаментом этой системы является федеральная Конституция, которая обладает высшей юридической силой и прямым действием. Конституция Российской Федерации имеет приоритетное, системообразующее значение. Она дает нормативно-ценностную ориентацию развития общества.

Конституция РФ является основополагающим нормативно-правым актом, регулирующим конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ, а именно ст. 77 Конституции РФ²⁸, согласно которой субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных

²⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.

²⁸ Конституция Российской Федерации // Там же

органов государственной власти, установленных федеральным законом. Согласно п. «н» части 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Часть 2 ст. 77 закрепляет, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Однако, не все ученые конституционалисты считают, что такого регулирования в Конституции РФ достаточно. Так, некоторые авторы²⁹ отмечают, что давно назрела необходимость во включении в Конституцию РФ самостоятельной главы, которая была бы посвящена исполнительной власти. Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Но тогда возникает вопрос, почему в Конституции РФ существуют главы, посвященные законодательной и судебной ветвям власти: глава 5 «Федеральное Собрание» и глава 7 «Судебная власть и прокуратура» и при этом отсутствует отдельная глава, которая была бы посвящена исполнительной власти.

В Конституции РФ, конечно, есть главы, которые имеют отношение к исполнительной власти. Это глава 4, которая устанавливает правовой статус Президента РФ как главы государства, оказывающего огромное влияние на исполнительную власть. Но Президент РФ официально не является главой исполнительной власти. Это глава 6, которая так и называется: «Правительство Российской Федерации», в которой установлен правовой статус коллегиального органа, осуществляющего исполнительную власть Российской Федерации. Но это высший орган исполнительной власти и только небольшая часть единой системы исполнительной власти Российской Федерации. Однако функции исполнительной

²⁹ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. – М., 2017. – С. 117-120.

власти - это не только и не столько функции Правительства Российской Федерации. Это еще и функции органов исполнительной власти, которые сформированы в федеральных округах, федеральных органах исполнительной власти и их территориальных органах, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Именно поэтому необходимо включение в текст Конституции РФ хотя бы общих и основополагающих положения о соподчиненности, взаимодействии и ответственности органов исполнительной власти РФ внутри единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Однако, в связи с довольно частым изменением правового регулирования исполнительной ветви власти и не закончившейся административной реформой в Российской Федерации, пока вызывает сомнение возможность такого закрепления.

Федеральным законом, развивающим вышеназванные положения Конституции РФ является Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁰. В большей степени глава 3 данного федерального закона «Системы органов исполнительной власти субъектов». Принятие данного ФЗ-№ 184 было не простым. Совет Федерации четыре раза отклонял законопроект, Президент Российской Федерации использовал право вето, а от внесения в Государственную Думу до принятия Закона прошло три года. В Закон с момента его принятия по 2014 год были внесены поправки более чем 90 федеральными законами³¹. Федеральный закон устанавливает общие принципы формирования законодательных и исполнительных (прежде всего высшего исполнительного органа) органов и основы их взаимоотношений. Данный закон уделяет чуть ли не треть своего объема и до мелочей расписывает правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ (процедура выборов, порядок наделения его полномочиями, ограничения, ответственность, досрочное прекращение

³⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

³¹ Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации: Материалы к отчету в двух томах / отв.ред. А.А. Клишаев, В.В.Плигин. – М., 2013. - Т. 1. - 119с.

полномочий), за что неоднократно подвергается критике³². Про иные же органы исполнительной власти субъекта РФ ФЗ «об общих принципах...» упоминает лишь вскользь, закрепляя в статье 17, что «в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ; структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ». А также повторяет вышеназванное положение Конституции РФ о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации. Структура данного законодательного акта и его содержание позволяют сделать вывод о том, что законодатель стремился, с одной стороны, как можно лучше урегулировать статус главы региона, с другой - предоставить возможностям субъектам Федерации проявить самостоятельность в выборе средств и методов построения системы органов государственной власти.

К иным федеральным актам также можно отнести и федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (далее по тексту ФКЗ «О Правительстве РФ»), в котором глава 8 посвящена взаимоотношениям Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», нормы которого относятся и к выборам глав субъекта Федерации и другие законы, содержащие конституционные положения.

Также следует включить такие подзаконные акты как указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и иные акты, например, Указ Президента РФ от 02 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных

³² Степанова, А.А. Заметки о высшем должностном лице субъекта Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. - № 7. - С. 30 – 35.

органов федеральных органов исполнительной власти»³³; Постановление Правительства РФ от 08 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»³⁴; Постановление Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 490 «О некоторых мерах по усилению координации деятельности министерств и ведомств Российской Федерации, Советов Министров республик в составе Российской Федерации, администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения»³⁵.

Основное правовое регулирование органов исполнительной власти регионов возложено на субъекты РФ. Так, среди региональных источников основополагающее значение имеет Конституции (Уставы) субъектов РФ, а именно главы, посвященные исполнительной власти субъекта. Положения Конституций (Устава) субъектов РФ не закрепляют исчерпывающий перечень органов исполнительной власти, оставляя данный вопрос на урегулирование законами субъекта РФ. Как правило Конституции (Уставы) субъекта РФ очень подробно регулируют правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ (вступление в должность, основные полномочия, досрочное прекращение полномочий, акты), содержат основные положения о правовом статусе органа исполнительной власти и закрепляют лишь общее представление о системе органов исполнительной власти. Например, это такие главы в конституциях (уставах) субъектов РФ, как: «Исполнительная власть Алтайского

³³ Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 02 июля 2005 № 773 // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 27. - Ст. 2730.

³⁴ О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: постановление Правительства РФ от 08 декабря 2008 г. № 924 (ред. от 11.02.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 50. - Ст. 5953.

³⁵ О некоторых мерах по усилению координации деятельности министерств и ведомств Российской Федерации, Советов Министров республик в составе Российской Федерации, администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения: постановление Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 490 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 22.

Края»³⁶, «Основы статуса губернатора иркутской области» и «Основы статуса исполнительных органов государственной власти иркутской области»³⁷; в Красноярском крае это главы 4 «Губернатор края» и 5 «Правительство края. Иные исполнительные органы государственной власти края»³⁸; в Республике Дагестан «Глава Республики Дагестан» и «Правительство Республики Дагестан»³⁹; в Ямало-Ненецком автономном округе – «Исполнительная власть автономного округа» и др.⁴⁰

Ряд субъектов Федерации также вводят главы, определяющие взаимодействие органов государственной власти субъекта: «Взаимодействие Областного Собрания и губернатора Архангельской области, правительства Архангельской области»⁴¹; «Взаимодействие органов государственной власти Санкт-Петербурга»⁴²; глава 8 Устава (Основного закона) Оренбургской области – «Взаимодействие Законодательного Собрания, правительства области и органов местного самоуправления»⁴³; глава 5 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа – «Взаимоотношения Законодательного Собрания автономного округа с губернатором автономного округа и администрацией автономного округа»⁴⁴. Реже можно встретить главы, закрепляющие формы конституционной ответственности органов публичной власти, при том, что вопрос данной ответственности непосредственно регулируется нормами конституционного права: «Защита интересов Архангельской области, гарантии защиты прав и обеспечения ответственности Архангельского областного Собрания депутатов, губернатора Архангельской области и

³⁶ Устав (Основной Закон) Алтайского края: принят Алтайским краевым Законодательным Собранием от 05 июня 1995 г. № 3-ЗС (ред. от 31.01.2018) // Алтайская правда. - 1999. - № 235.

³⁷ Устав Иркутской области: принят Законодательным Собранием Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС (ред. от 12.04.2018) // Ведомости ЗС Иркутской области. - 2009. - № 9.

³⁸ Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777: принят Законодательным Собранием Красноярского края (ред. от 22.03.2018) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. - 2008. - № 29 (250)

³⁹ Конституция Республики Дагестан: принята Конституционным Собранием Республики Дагестан от 10 июля 2003г. (ред. от 05.05.2017) // Дагестанская правда. – 2003. - 26 июля

⁴⁰ Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа: принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 г. № 56-ЗАО (ред. от 21.12.2015) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. - 1998.- №10

⁴¹ Устав Архангельской области: принят Архангельским областным Собранием депутатов от 23 мая 1995 года № 36 (ред. от 29.04.2015) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва - .2001. - № 4.

⁴² Устав Санкт-Петербурга: принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга от 14 января 1998 года (ред. от 06.12.2017) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (специальный выпуск). - 1998. - 23 января

⁴³ Устав (Основной Закон) Оренбургской области: принят Законодательным Собранием Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. № 724/213-ОЗ (ред. от 27.04.2018) // Южный Урал. - 2000. - 22 декабря

⁴⁴ Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа// Там же

правительства Архангельской области»⁴⁵; гл. 8 Устава Кемеровской области – «Ответственность должностных лиц органов исполнительной власти Кемеровской области» и др.⁴⁶

Особо дискуссионным остается вопрос о том, считать ли иные нормативно-правовые акты субъекта РФ конституционными. Некоторые авторы считают, что конституцией (уставом) субъекта РФ следует ограничиться. Однако мы придерживаемся сторонников широкого подхода, исходя из которого конституционно-правовые нормы всё же могут реализовываться и в подзаконном нормотворчестве субъектов РФ. Например, С.А. Авакьян⁴⁷ считает, что к числу важнейших источников конституционного права относятся конституции и уставы субъектов РФ, но и законы субъекта РФ о главе исполнительной власти, в целом об органах исполнительной власти, относятся к числу важнейших источников конституционного права для уровня субъекта РФ. Согласимся с данным мнением.

Образуя единую систему, органы исполнительной власти являются вертикальной единой властью. Конституции (Уставы) субъектов РФ, возможно, в силу непонимания важности значения основного закона субъекта РФ не всегда содержат весь объем конституционных положений. Так же это связано и с недостаточным регулированием на федеральном уровне некоторых конституционных вопросов. Поэтому многие основополагающие конституционные нормы, такие как ответственность (особенно такой новый вид как отзыв выборного должностного лица), взаимодействие органов государственной власти (нормы о которых разбросаны по многим федеральным актам) спускаются на уровень законов, а иногда и подзаконных актов субъекта РФ.

Например, это законы субъектов о системе исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, о выборах высшего должностного лица субъектов РФ, об отзыве выборных должностных лиц, о высшем органе

⁴⁵ Устав Архангельской области // Там же.

⁴⁶ Устав Кемеровской области: принят Законодательным Собранием Кемеровской области от 09 апреля 1997г. (ред. от 08.07.2015) // Кузбасс. - 1997. - № 102.

⁴⁷ Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие в 2 т. - М., 2014. - Т1. - С. 82.

исполнительной власти в части регулирования вопросов полномочий, ответственности и взаимодействия органов, законы о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями субъекта РФ: Закон Алтайского края «О системе органов исполнительной власти Алтайского края»⁴⁸; «О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области»; Закон Республики Алтай «О порядке отзыва Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай»⁴⁹; Закон Новосибирской области «О выборах Губернатора Новосибирской области»⁵⁰; Закон Новосибирской области «О порядке отзыва Губернатора Новосибирской области»⁵¹; «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве»⁵²; Закон Алтайского края «О Правительстве Алтайского края»⁵³; закон Республики Дагестан «О Правительстве Республики Дагестан»⁵⁴;

Такие подзаконные акты высшего должностного лица субъекта РФ и высшего органа исполнительной власти РФ как: Указ Губернатора Алтайского края «О структуре органов исполнительной власти Алтайского края»; Постановление Губернатора Кемеровской области «О структуре исполнительных органов государственной власти Кемеровской области отраслевой и специальной компетенции»⁵⁵; Указ Губернатора Алтайского края «Об утверждении Положения о Представителе Губернатора и Правительства Алтайского края в Алтайском краевом

⁴⁸ О системе органов исполнительной власти Алтайского края: закон Алтайского края от 02 сентября 2015 № 69-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. - 2015. - №233.-С.34.

⁴⁹ О порядке отзыва Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай: закон Республики Алтай от 24 декабря 2012 № 69-РЗ (ред. от 20.12.2017) // Сборник законодательства Республики Алтай. - 2012. № 95(101). С.209.

⁵⁰ О выборах Губернатора Новосибирской области: закон Новосибирской области от 28. Июня 2012 № 243-ОЗ (ред. от 05.07.2017) // Советская Сибирь. - 2012.- № 116

⁵¹ О порядке отзыва Губернатора Новосибирской области: закон Новосибирской области от 29 ноября 2012 № 269-ЗС (ред. от 29.05.2017) // Советская Сибирь. – 2012. - № 235.

⁵² Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве: закон Алтайского края от 08 июля 2003 № 35-ЗС (ред. от 26.12.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2003. - № 87.- Ч. 1. - С. 31.

⁵³ О Правительстве Алтайского края: закон Алтайского края от 02 сентября 2015 № 68-ЗС (ред. от 02.03.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2015. - № 233. - С. 22

⁵⁴ О Правительстве Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 7 июня 2006 г. № 33 (ред. от 30.12.2013) // Дагестанская правда. - 2006. - №№ 147-148.

⁵⁵ О структуре исполнительных органов государственной власти Кемеровской области отраслевой и специальной компетенции: постановление Губернатора Кемеровской области от 06 февраля 2014 № 8-пг (ред. от 19.08.2016) // Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 15.04. 2017).

Законодательном Собрании», Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Алтай»⁵⁶ и другие.

Также к источникам можно отнести и нормативные - правовые договоры, представляющие собой основанное на нормах права и добровольном волеизъявлении двух или более субъектов, один из которых всегда выступает субъектом государственной воли, соглашение, которое устанавливает, изменяет и прекращает взаимные права и обязанности его участников. В перестроечный период 90-х годов в Российской Федерации стали распространенными договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, между различными субъектами РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Зачастую такие договоры в науке конституционного права называют обобщенно внутригосударственными договорами⁵⁷. Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ⁵⁸ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Так 31 марта 1992 г. «Федеративный договор» оформил особенности России как федеративного государства. Это были три договора между органами государственной власти РФ и соответственно: 1) республик⁵⁹; 2) автономной области и автономных округов⁶⁰; 3) краев, областей, городов федерального значения⁶¹ о разграничении между ними

⁵⁶ Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Алтай: указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 23 мая 2011 № 106-у (ред. от 31.12.2015) // Звезда Алтая. – 2011. - № 123.

⁵⁷ Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие в 2 т. - М., 2014. - Т1. - С.83.

⁵⁸ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.

⁵⁹ О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М.- 1994.

⁶⁰ О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации: федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М.- 1994.

⁶¹ О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации: федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М.- 1994.

предметов ведения и полномочий. В новую Конституцию РФ, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, Федеративный договор не включен. Начиная с 1994 года заключались индивидуальные двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти отдельных субъектов РФ. На данном этапе развития государства данные договоры утратили силу.

В основном теперь действуют соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о разграничении полномочий в какой-либо сфере, либо о передачи части государственных полномочий. Таковыми, например, являются «Соглашение о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей между Правительством Российской Федерации и Администрацией Алтайского края»⁶²; Соглашение между Федеральным агентством водных ресурсов и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в области водных отношений⁶³ и другие.

Также одним из дискуссионных вопросов конституционного и административного права является включение в источники права акты Конституционного Суда РФ. Несмотря на прямо противоположные взгляды⁶⁴ считаем, что акты Конституционного Суда РФ, а именно правовая позиция, выраженная в итоговом решении, будет являться источником права и конституционно - правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ. Согласно ст. 87 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ⁶⁵ судами, другими органами и должностными лицами не могут применяться

⁶² Соглашение о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей между Правительством Российской Федерации и Администрацией Алтайского края: соглашение Правительства Российской Федерации и Администрацией Алтайского края от 24 июля 1999 г. // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁶³ О передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в области водных отношений: соглашение между Федеральным агентством водных ресурсов и Советом министров Республики Крым от 05 августа 2014 г. // Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

⁶⁴ Байтин, М. И. О юридической природе решений Конституционного Суда РФ // Государство и право. - 2006. - № 1. - С. 5 - 11.

⁶⁵ О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 13. - Ст. 1447.

положения нормативных актов и договоров, если они признаны не соответствующими Конституции РФ. Также основанием отмены других нормативных актов является признание неконституционным акта или договора, на основе которого они приняты. Не являясь законодательным органом, Конституционный Суд РФ тем не менее принимает важнейшие положения, трансформирующиеся в последствии в полноценные нормы права. Также, разясняя и толкуя законодательные положения, Конституционный Суд РФ нередко полностью меняет смысл законодательного положения в ту или иную сторону.

Применительно к органам исполнительной власти субъектов РФ акты Конституционного Суда РФ сыграли определяющую, существенную роль. Приведем только часть примеров. Так, например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»⁶⁶ выборы руководителя исполнительной власти субъекта рассматриваются Судом как единственный легитимный порядок приобретения полномочий. В Постановлении Конституционного Суда РФ 2005 года⁶⁷, когда федеральный законодатель решил перейти от прямых выборов к назначению главы региона, уже закреплялось, что порядок формирования органов государственной власти субъектов РФ Конституция РФ непосредственно не регламентирует и не рассматривает выборы высшего должностного лица субъекта РФ в качестве единственно допустимого механизма формирования органов публичной власти. Таким образом, буквально оправдав проводившуюся реформу.

Многими актами Конституционного Суда РФ положения ФЗ «Об общих принципах...» признаны не противоречащим Конституции РФ. Например,

⁶⁶ «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 4. - Ст. 409.

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 декабря 2005 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 3. - Ст. 336.

Конституционный Суд⁶⁸ указал, что ФЗ «Об общих принципах...» устанавливает лишь основные полномочия органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, не содержит исчерпывающего перечня полномочий и специально предусматривает, что законом субъекта РФ регулируются иные вопросы деятельности этих органов и что высший исполнительный орган субъекта РФ осуществляет иные полномочия;

Таким образом, на наш взгляд, к источникам, регулирующим конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ, можно отнести как федеральное, так и региональное законодательство, включая некоторые подзаконные акты, но только содержащие конституционно-правовые нормы. А именно это: Конституция РФ, ФЗ «Об общих принципах...», иные федеральные акты, акты Президента РФ, Правительства РФ, иными подзаконные акты, Конституции (Уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, подзаконные акты высшего должностного лица субъекта РФ, высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, иных органов, регулирующих непосредственно систему, структуру, взаимодействие и ответственность органов исполнительной власти субъекта.

Специфическими источниками можно назвать нормативно-правовые договоры и соглашения, способствующие взаимодействию органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти и местного самоуправления и акты Конституционного Суда РФ, толкующие нормы федерального законодательства при возникновении непонимания их применения.

Во многих современных федеративных государствах - США, ФРГ, Швейцарии, Канаде, равно как и в России, - наряду с федеральной конституцией и общефедеральными законами действуют основные законы субъектов федерации. При этом обеспечивается верховенство федеральной конституции и федеральных законов.

⁶⁸ «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 08 июня 2000 г. № 91-О // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 28. - Ст. 3000.

В тоже время не во всех федеративных государствах субъекты федерации имеют собственные конституции (Индия, Малайзия, Королевство Бельгия). В некоторых федеративных государствах, например, в США и ФРГ в целях единообразного регулирования одностипных общественных отношений предпринимаются организационно-правовые меры по унификации законодательства субъектов федерации. На наш взгляд, опыт унификации федерального и регионального законодательства зарубежных стран может быть полезен и для Российской Федерации.

ГЛАВА 2. ЭЛЕМЕНТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Система и порядок формирования органов исполнительной власти субъектов российской федерации

Конституция РФ⁶⁹ определив основные начала в образовании исполнительных органов субъектов РФ, закрепила, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается данными субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Также в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Однако из системного анализа федерального законодательства можно сделать вывод, что участие Российской Федерации в регулировании данных вопросов не исключается, а наоборот, предполагается. В этой связи особую актуальность приобретают решения Конституционного Суда РФ в отношении общих принципов организации органов государственной власти субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 января 1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона)

⁶⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.

Алтайского края»⁷⁰ указал, что конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации исходили из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной властей. Этот в свою очередь, означает, что при построении системы государственной власти необходимо неукоснительное соблюдение принципа разделения и самостоятельности каждой из ветвей власти при обязательном их взаимодействии; должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти; высшее должностное лицо получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно (данное утверждение через несколько лет в было изменено несколько раз).

В целях реализации конституционного принципа единства государственной власти и преодоления противоречий регионального законодательства 90 - х гг., федеральным законодательством был принят Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷¹. В соответствии с данным ФЗ «Об общих принципах...» в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Система органов исполнительной власти субъекта РФ утверждается законодательным органом субъекта РФ, структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)⁷². Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ. На первый взгляд кажется, что у субъектов достаточно широкий круг возможностей по формированию региональной системы органов

⁷⁰«По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 № 2-П // Собрание законодательства РФ. - 1996. - N 4. - Ст. 409.

⁷¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

⁷²Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Там же

исполнительной власти. С другой стороны, субъекты РФ сталкиваются с проблемой поиска эффективной модели построения своих исполнительных органов. Этот вопрос не является праздным, поскольку органы исполнительной власти в силу профессионального, ответственного характера деятельности, специфики направленности полномочий на распоряжение конкретными ресурсами, сосредотачивают в своих руках основную массу полномочий субъекта РФ⁷³.

Так, например, трудности с формированием исполнительных органов власти субъектов РФ связаны уже с неопределенностью понятий «система» и «структура» органов исполнительной власти. Легальные определения этих терминов отсутствуют. Однако в основном, при решении данного вопроса принято ссылаться на Постановление Конституционного Суда РФ⁷⁴ в котором применительно к федеральному уровню власти разъяснено, что система органов исполнительной власти – это их виды, а структура – конкретный перечень органов исполнительной власти различных видов. Соответственно, по аналогии можно говорить, что система органов исполнительной власти субъекта РФ – это виды (организационно-правовые формы) органов исполнительной власти субъекта федерации. А структура органов исполнительной власти – это перечень органов внутри определенного вида.

Также ст. 2 ФЗ «Об общих принципах...» закрепляет положение, согласно которому конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ. Однако ФЗ «Об общих принципах...» уделяет этому должностному лицу чуть ли не треть своего объема и до мелочей расписывает его статус (процедура выборов, порядок наделения его полномочиями, ограничения, ответственность, досрочное прекращение полномочий), что дает основания полагать, что высшее должностное лицо в системе органов субъекта РФ всё же обязательно, несмотря диспозитивность установления данной должности по

⁷³Коновалова, Л.Г. Модернизация системы и структуры органов исполнительной власти Алтайского края // Сайт справочно-правовой системы Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru>

⁷⁴ «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 № 2-П // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru>.

федеральному закону. В Российской Федерации все 85 субъектов РФ в систему органов государственной власти субъекта РФ включают высшее должностное лицо.

Наиболее дискуссионным является использование законодателем словосочетания «высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)» (прим., далее по тексту может использоваться термин «высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа)»). Данные положения дают основания некоторым ученым⁷⁵ говорить о единстве понятия и правового положения высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и ставить между ними знак равенства. Другие авторы⁷⁶ утверждают, что «термины «высшее должностное лицо» и «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ» не рассматриваются как тождественные ни по содержанию, ни по объему». Тем не менее в большинстве случаев в литературе высшее должностное лицо определяется как самостоятельный орган⁷⁷, отделенный от коллегиального исполнительного органа. При этом обязательно указывается его особое место, особый двойственный (двоякий)⁷⁸ статус.

Считаем, что законодатель предоставил субъекту РФ право самостоятельно определить положение высшего должностного лица в системе исполнительных органов субъекта РФ. В частности, высшее должностное лицо может:

а) возглавлять систему органов государственной власти субъекта РФ, но не являться руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Такая модель действовала до 2016 года в Калининградской и Свердловской областях, и действует сейчас в республике Ингушетия. В Алтайском

⁷⁵ Демидов, М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 4. - С. 29.

⁷⁶ Шувалов, М.Н. Конституционно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.10. - М., 2009. - С. 27.

⁷⁷ Машьянов, Н.В. Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 2. - С. 19.

⁷⁸ Макосейчук, Т.М. Двойственный правовой статус высшего должностного лица // Политико-правовые ресурсы федерализма в России / под ред. Р. Хакимова. - М., 2006. - С. 109.

крае при реформировании системы органов исполнительно власти края разделение должностей Губернатора Алтайского края и Председателя Правительства Алтайского края рассматривалось, как один из возможных вариантов⁷⁹.

б) замещать одновременно должности высшего должностного лица субъекта РФ и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (является наиболее распространённой моделью и действует, например, в Алтайском крае, Республики Хакасия, Приморском крае, Пензенской области, Тюменской области, Брянской области и др.⁸⁰).

Таким образом, система органов исполнительной власти субъекта РФ включает в себя высшее должностное лицо субъекта РФ, которое также может быть руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и иные органы исполнительной власти субъекта РФ.

В зарубежных федеративных государствах также, как и в Российской Федерации, наблюдается большое разнообразие правового положения высшего должностного лица субъекта федерации. Так, в США⁸¹ во главе исполнительной власти штатов стоит губернатор. Губернатор является должностным лицом, обладающим верховной исполнительной властью. В землях ФРГ⁸² посты президента или губернатора отсутствуют, а премьер-министр в правительстве земли осуществляет и некоторые функции главы государства. В Швейцарии⁸³ председатель правительства кантона чаще всего называется ландамман. Роль председателя правительства может быть сопоставима с ролью Президента Конфедерации. Как мы видим и в зарубежных странах существует должность, возглавляющая исполнительную власть в субъекте федерации. Также, как и в Российской Федерации

⁷⁹ Концепцию создания правительства в Алтайском крае представила «Справедливая Россия» от 12 ноября 2013г. // Сайт асфера.инфо [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asfera.info>

⁸⁰ Концепцию создания правительства в Алтайском крае представила «Справедливая Россия» от 12 ноября 2013г. // Там же

⁸¹ Баглай, М.В. Конституционное право зарубежных стран / под ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. - М., 2004. — С.353.

⁸² Конституционное право зарубежных стран / под. ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича. - М., 2012. - С. 115.

⁸³ Силаев, А.А. Проблемы организации исполнительной власти в Российской Федерации и федеративных государствах Европы // Административное и муниципальное право. – 2011. -№ 5. – С.15-16.

во главе субъекта стоит высшее должностное лицо, либо руководитель высшего исполнительного органа субъекта федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ - обязательный элемент системы органов исполнительной власти субъектов РФ, возглавляющий эту систему и определяющий ее основные параметры. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ и обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ на территории субъекта РФ.

Высший орган исполнительной власти субъекта является родовым понятием. Согласно п. 3 ст. 20 ФЗ «Об общих принципах...»⁸⁴ наименование высшего исполнительного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного региона. Так, в субъектах РФ формируются:

1) коллегиальный высший исполнительный орган, именуемый Правительством (например, Республика Алтай, Чеченская Республика, Забайкальский край, Пермский край, Новосибирская область, Омская область, города федерального значения - Москва, Севастополь; также с 1 января 2017 года, в связи с реформой - Алтайский край), Кабинетом Министров (Чувашская Республика), Коллегией Администрации (Кемеровская область) субъекта Российской Федерации⁸⁵. По своим организационно-структурным и функционально-компетенционным характеристикам правительство субъекта максимально приближено к признакам и свойствам Правительства Российской Федерации (далее по тексту – «Правительство РФ»). Законы субъектов о правительстве в основном воспроизводят нормативный материал Федерального

⁸⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

⁸⁵ Концепцию создания правительства в Алтайском крае представила «Справедливая Россия» от 12 ноября 2013 г. // Сайт асфера.инфо [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asfera.info>.

конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»⁸⁶ (далее по тексту- «ФКЗ «О Правительстве РФ»)).

Одним из признаков коллегиальности высшего исполнительного органа (как федерального, так и в субъекте) считается порядок принятия совместных решений путем голосования. Однако в регламентах большинства субъектов РФ закреплено, что «решения принимаются, как правило, общим согласием» и лишь «по решению председательствующего может быть проведено голосование»⁸⁷⁸⁸, что является дословным копированием регламента Правительства РФ⁸⁹. Данное положения явно не соответствует определению «коллегиальность». Наиболее соответствует принципу коллегиальности порядок принятия решений в Иркутской области. На заседаниях Правительства Иркутской области решения принимаются в порядке голосования большинством голосов от общего количества лиц, входящих в состав Правительства Иркутской области. Исключительно в порядке голосования на заседаниях Правительства Иркутской области принимаются решения по вопросам, предусмотренным Законом «О Правительстве Иркутской области»⁹⁰.

Коллегиальность правительства выражается также в институте отставки Правительства, которая производится в случае его добровольной отставки, освобождения от должности Председателя Правительства, если высшее должностное лицо одновременно не замещает эту должность, отставки по решению высшего должностного лица, а также в иных случаях.

⁸⁶ О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 51. - Ст. 5712.

⁸⁷ Об утверждении Регламента Правительства Алтайского края: постановление Правительства Алтайского края от 30 января 2017 г. № 16 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸⁸ Об утверждении Регламента Правительства Красноярского края: постановление Правительства Красноярского края от 07 декабря 2009 г. № 633-п (ред. от 14.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸⁹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 01 июня 2004 г. № 260 (ред. от 21.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2004. - N 23. - Ст. 2313.

⁹⁰ О Регламенте Правительства Иркутской области: постановление Правительства Иркутской области от 01 июня 2016 № 334-пп (ред. от 26.01.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

2) единоначальный высший исполнительный орган, именуемый администрацией субъекта РФ. Такая организационно-правовая форма избрана, например, в городе федерального значения Санкт-Петербург, автономных округах - Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий, в областях- Архангельская, Брянская, Владимирская, Кемеровская, края - Краснодарский, Приморский и до недавней реформы – Алтайский край). В подавляющем своём большинстве администрация - орган единоначальный, начиная от порядка формирования, подчинения органов и структурных подразделений и заканчивая порядком принятия решений. Глава администрации руководит ее деятельностью на принципах единоначалия и несет персональную ответственность за результаты этой деятельности. В ряде субъектов единоначалие пытаются «разбавить» коллегиальными методами работы, предусматривая в законах⁹¹ такие организационные формы деятельности, как совет администрации, заседания членов администрации, обязательное рассмотрение на заседаниях администрации важнейших вопросов. Но данные формы не способны изменить ее общую организационно-правовую характеристику, поскольку персонифицируются решения администрации только актами ее главы.

В Швейцарии⁹² Правительство - высший исполнительный и административный орган кантона. По общему правилу, кантональное правительство представляет собой аналог Федерального совета Швейцарии. Правительство кантов может называться правительственный совет, государственный совет, кантональная комиссия, правительство. В ФРГ⁹³ Правительство земли определяется конституциями земель как орган исполнительной власти. Именуется оно по-разному: в большинстве земель как земельное правительство, в Баварии - государственное правительство, в Берлине, Бремене и Гамбурге - сенат. Таким образом и в зарубежных федеративных государствах нет единого наименования высшего исполнительного органа субъекта

⁹¹ Об утверждении Положения о Совете Администрации Алтайского края: Указ Губернатора Алтайского края от 11 марта 2015 г. № 19 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁹² Конституционное (государственное) право зарубежных стран в 4 т. / отв.ред. Страшун Б. А.-М., 1997.- Т. 3. - С. 470.

⁹³ Баглай, М.В Конституционное право зарубежных стран / под ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. - М., 2004. — С.510

Что касается иных органов исполнительной власти субъектов РФ, то, как показал анализ регионального законодательства, в субъектах Федерации используются разнообразные видовые формы органов исполнительной власти. Наряду с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (правительством, кабинетом министров, администрацией), это могут быть⁹⁴:

- органы исполнительной власти с отраслевой и межотраслевой компетенцией: министерство; департамент; главное управление, управление, центральное управление, контрольное управление, управление делами, государственное управление; комиссия, высшая комиссия, чрезвычайная комиссия; государственный комитет; комитет, государственная служба; служба, агентство;

- контрольно-надзорные органы исполнительной власти: государственный надзор, надзор; государственная инспекция, инспекция; палата, контрольная палата;

- органы исполнительной власти, организующие и обеспечивающие деятельность иных органов исполнительной власти в субъектах Федерации: совет, главное бюро, бюро экспертиз; администрация; управление делами; центр; штаб; представительство и др.

- территориальные органы исполнительной власти субъекта РФ;

- орган исполнительной власти субъекта РФ, представляющий интересы высшего органа исполнительной власти субъекта РФ в Правительстве Российской Федерации, Федеральном Собрании Российской Федерации, иных федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ (обычно такой орган и имеет наименование «представительство», «постоянное представительство»)

Например, исполнительными органами государственной власти Новосибирской области являются⁹⁵: а) Правительство Новосибирской области; б) областные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области

⁹⁴ Концепцию создания правительства в Алтайском крае представила «Справедливая Россия» от 12 ноября 2013 г. // Сайт асфера.инфо [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asfera.info>

⁹⁵ О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области: закон Новосибирской области от 03 марта 2004 № 168-ОЗ (ред. от 02.03.2017) // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. - 2004. - № 10.

(министерства, департаменты, управления, инспекции); в) территориальные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области. В Республике Хакасия: Правительство, министерства, Государственные комитеты, Комитеты при Правительстве Республики Хакасия, Управления Республики Хакасия, Государственные инспекции Республики Хакасия⁹⁶. В Алтайском крае до недавнего времени систему органов исполнительной власти составляли Администрация Алтайского края, главные управления Алтайского края, управления Алтайского края, комитет и инспекция⁹⁷. Согласно новому закону⁹⁸: Правительство Алтайского края, краевые органы исполнительной власти Алтайского края, территориальные органы исполнительной власти Алтайского края. Краевые органы исполнительной власти Алтайского края включают в себя Администрацию Губернатора и Правительства Алтайского края; министерства Алтайского края; управления Алтайского края; инспекции Алтайского края; представительства Алтайского края.

По своей сути построение органов исполнительной власти субъекта РФ копирует федеральное построение органов исполнительной власти. В зарубежных федеративных государствах также следуют данному принципу. Так в ФРГ⁹⁹ система министерств в землях с учетом местных нужд и особенностей примерно повторяет систему федеральных министерств, что обеспечивает тесные контакты центра и земель и практическое руководство местными делами из центра. Федеральное правительство согласно Основному закону может направлять своих уполномоченных в ведомства земель для надзора за выполнением федеральных законов землями. В США¹⁰⁰ к органам исполнительной власти штатов относятся департаменты, комиссии, советы и иные органы. В Швейцарии¹⁰¹ в систему органов исполнительной

⁹⁶ Конституция Республики Хакасия: принята Верховным Советом Республики Хакасия от 25 мая 1995 г. (ред. от 08.04.2015) // Вестник Хакасии. – 1995. - №25.

⁹⁷ О системе органов исполнительной власти Алтайского края: закон Алтайского края от 03 ноября 2005 г. № 93-ЗС (ред. от 03.12.2014) // Сборник законодательства Алтайского края. - 2005. - № 115. - Ч. 1. - С. 126.

⁹⁸ О системе органов исполнительной власти Алтайского края: закон Алтайского края от 02 сентября 2015 г. № 69-ЗС // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁹⁹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова.- М., 2011.- С. 97

¹⁰⁰ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова.- М., 2011.- С.96.

¹⁰¹ Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2014 г.- С. 142

власти входят департаменты, которые возглавляются членами правительства, причем член правительства может возглавлять одновременно несколько департаментов. В некоторых федеративных государствах в целях единообразного регулирования однотипных общественных отношений предпринимаются организационно-правовые меры по унификации законодательства субъектов федерации¹⁰². Так, в США этим занимается созданная еще в 1892 году Национальная конференция уполномоченных по унификации законов штатов. В ФРГ этими вопросами занимается конференция министров юстиции германских земель, которая работает под руководством федерального министра юстиции. Аналогичные институты созданы и в других зарубежных федерациях. На наш взгляд, унификация как федерального, так и регионального законодательства очень хороший способ устранения противоречий и не последовательности как в правотворчестве, так и в правоприменении. Опыт зарубежных стран может быть полезен и для Российской Федерации.

Наиболее нестабильным с точки зрения правового регулирования остается институт формирования высших должностных лиц субъектов РФ (как отмечают некоторые авторы¹⁰³, конкуренцию в этом ему может составить только порядок формирования Совета Федерации Российской Федерации). Поскольку высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет систему исполнительных органов субъекта РФ во всех регионах (хотя федеральный законодатель и приставляет к данному органа слова «может быть»), то с характеристики формирования данного лица и следует начать.

На данный момент в соответствии с ФЗ-№184 высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа) может как выбираться населением, так и назначаться законодательным органом субъекта. Однако данный порядок наделения полномочиями был не всегда. Руководитель региона до 2004 года избирался гражданами России, проживающими на территории соответствующего субъекта и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего

¹⁰² Лучина В.О. Конституционное право зарубежных стран / Там же. - С. 115

¹⁰³ Конституционное право: университетский курс: В 2 т.: учебник / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М., 2015. – Т.2. – С.220.

равного и прямого избирательного права при тайном голосовании¹⁰⁴. С 2005 года действовала модель наделение гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ¹⁰⁵. Данная норма была признана Конституционным Судом РФ¹⁰⁶ не противоречащей Конституции РФ, обосновав это тем, что федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе при наделении полномочиями органы государственной власти и должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции РФ. Однако до этого в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»¹⁰⁷ выборы руководителя исполнительной власти субъекта рассматривались Судом как единственный легитимный порядок приобретения полномочий.

В 2012 году Федеральный Закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ¹⁰⁸ вернул институт выборов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа), но в усложненном порядке. Кандидаты на указанную должность выдвигаются политическими партиями, при этом политическая партия

¹⁰⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 11.12.2002) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

¹⁰⁵ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2005) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

¹⁰⁶ «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 декабря 2005 г. № 13-П Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 3. - Ст. 336.

¹⁰⁷ «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 4. - Ст. 409.

¹⁰⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федеральный закон от 02 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

вправе выдвинуть члена данной политической партии либо беспартийного гражданина. Выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения может предусматриваться законом субъекта РФ. Президент РФ по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями и выдвинутыми в порядке самовыдвижения кандидатами. При этом Конституционный Суд РФ в своём постановлении от 24 декабря 2012 N 32-П¹⁰⁹ подтвердил вытекающую из Конституции РФ возможность законодательного установления различных способов замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), в том числе в зависимости от социально-исторического контекста, и возможность различных форм участия в этой процедуре как субъектов публичной власти, в частности Президента РФ и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, так и граждан Российской Федерации.

В 2013¹¹⁰ году в п. 3.2 ст. 18 ФЗ-№ 184 добавилась норма, предусматривающая право субъектов РФ устанавливать в своих конституциях (уставах), законах субъектов РФ возможность избрания высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Таким образом, в настоящее время субъект РФ имеет право выбора - избирать на прямых выборах либо на опосредованных высшее должностное лицо субъекта РФ.

При возвращении к прямым выборам высших должностных лиц субъектов РФ, появились две процедуры, не типичные для избирательного процесса¹¹¹: а)

¹⁰⁹ «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 группы депутатов Государственной Думы»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Сборник законодательства РФ. – 2012. - № 53. - Ч. 2. - Ст. 8062.

¹¹⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 02 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс].URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹¹¹ Конституционное право: университетский курс: В 2 т.: учебник / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М., 2015. – Т.2. – С. 222.

консультации Президента РФ, проводимые по его инициативе с политическими партиями и с самовыдвиженцами; б) поддержка выдвижения кандидата депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранными на муниципальных выборах главами муниципальных образований субъекта РФ (от 5 до 10 процентов), так называемый «муниципальный фильтр». Данный вариант выбрали 75 субъектов РФ¹¹². Например, согласно Устава Алтайского края¹¹³ «Губернатор Алтайского края избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Алтайского края и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Что касается избрания высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, то кандидаты для избрания на должность представляются в законодательный (представительный) орган Президентом РФ по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов, в том числе на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы. Президент РФ из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Данный вариант выбрали остальные десять субъектов РФ, среди них - республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Крым, автономные округа - Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий. Например, Глава Республики Ингушетия избирается депутатами Народного Собрания Республики Ингушетия тайным голосованием сроком на 5 лет¹¹⁴.

¹¹²Законодательство о выборах глав субъектов РФ. Досье // Сайт ТАСС [Электронный ресурс] [URL: http://tass.ru/info/1382992](http://tass.ru/info/1382992)

¹¹³ Устав (Основной Закон) Алтайского края: принят Алтайским краевым Законодательным Собранием от 05 июня 1995 г. № 3-ЗС (ред. от 31.01.2018) // Алтайская правда. - 1999. - № 235.

¹¹⁴ Конституция Республики Ингушетия: принята всенародным голосованием 27 февраля 1994 г. (ред. от 13.04.2016) // Сборник Конституций субъектов федерации. – 1995. - Выпуск 1.

В зарубежных федеративных странах нет общего подхода к формированию высшего должностного лица субъекта федерации. В США¹¹⁵ губернатор избирается населением из числа граждан штата. Кандидаты на этот пост выдвигаются с помощью конвентов (съездов) политических партий или праймериз. Возрастной ценз для губернатора обычно составляет 30 лет, имеется и ценз оседлости (до семи лет). В ФРГ¹¹⁶ в большинстве земель ландтаг (представительный орган) в начале своей легислатуры проводит выборы премьер-министра. Кандидат должен получить большинство голосов общего числа депутатов ландтага. В Швейцарии¹¹⁷ председатель правительства кантона избирается правительством, либо непосредственно избирательным корпусом, либо, ландсгемайнде (общиной) либо самим большим советом. Стоит, однако, отметить, что в федеративных государствах избрание на должность высшего должностного лица субъекта проходит, в основном, без участия федеральной власти и главы государства.

Что касается порядка формирования высшего органа исполнительной власти субъекта РФ и иных органов исполнительной власти, то тут всё гораздо проще. Но и свои особенности также присутствуют. Так, согласно ФЗ «Об общих принципах...» высший исполнительный орган власти субъекта РФ формируется высшим должностным лицом субъекта РФ. А высший исполнительный орган власти субъекта РФ, в свою очередь, формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ.

Высший исполнительный орган власти действует в пределах срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. И соответственно слагает свои полномочия в день вступления в должность лица, наделенного полномочиями главы субъекта РФ. Затем высшее должностное лицо субъекта РФ своим указом формирует новый высший исполнительный орган власти субъекта РФ и его членов. Соответственно, если избранное высшее должностное лицо субъекта по статусу также возглавляет высший исполнительный орган, то становится его председателем (например,

¹¹⁵ Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. - М., 2011 г. - С.99.

¹¹⁶ Баглай, М.В. Конституционное право зарубежных стран. - М., 2004. — С.512.

¹¹⁷ Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран в 4 т. Особенная часть. Страны Европы. - М., 1997.- Т. 3. - С. 470.

председателем правительства), либо главой (например, главой администрации). Если же в регионе эти две должности не объединены, то новый избранный глава субъекта РФ назначает руководителя высшего исполнительного органа власти субъекта РФ. В соответствии со ст. 24 ФЗ «Об общих принципах...» субъекты могут предусмотреть утверждение или согласование кандидатур членов высшего исполнительного органа с законодательным органом субъекта РФ.

Например, формирование Правительства Иркутской области¹¹⁸ осуществляется Губернатором Иркутской области посредством издания указов Губернатора Иркутской области о назначении на должности и об освобождении от должностей первого заместителя Губернатора Иркутской области - Председателя Правительства Иркутской области, заместителей Губернатора Иркутской области, заместителей Председателя Правительства Иркутской области, министров Иркутской области. Кандидатура первого заместителя Губернатора Иркутской области - Председателя Правительства Иркутской области должна быть внесена Губернатором Иркутской области на согласование в Законодательное Собрание Иркутской области

Однако, высший исполнительный орган власти может быть сформирован не только в связи с избранием нового главы субъекта, но и в связи с досрочным роспуском прежнего высшего исполнительного органа власти региона (по собственной инициативе, по причине ненадлежащего осуществления полномочий, в связи с отрешением высшего должностного лица субъекта РФ). Согласно ФЗ «Об общих принципах...» отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности влечет за собой отставку возглавляемого высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ¹¹⁹. Также высший орган исполнительной власти может быть создан и в связи с реформой. Так согласно Указа Губернатора Алтайского края от 23 декабря 2016 г. № 170 «О формировании

¹¹⁸Устав Иркутской области: принят Законодательным Собранием Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС (ред. от 12.04.2018) // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2009. -№ 9.

¹¹⁹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

Правительства Алтайского края»¹²⁰: «... постановляю: Считать Правительство Алтайского края сформированным с 1 января 2017 года».

В Швейцарии¹²¹ практически во всех кантонах члены правительства избираются народом. Такой порядок формирования правительств обеспечивает сильную позицию исполнительной власти по отношению к кантональным парламентам. По общему правилу, правительства кантонов избираются по мажоритарной избирательной системе. Срок полномочий правительств равен сроку полномочий парламентов. Некоторые маленькие кантоны имеют правительства «милицейского характера», т. е. исполняющие свои функции по мере надобности; члены правительства продолжают работать по своей профессии. В ФРГ¹²² правительство земли состоит из премьер-министра и министров. В Бремене и Гамбурге сенат состоит из первого и второго бургомистра и сенаторов, а Берлине - из правящего бургомистра, бургомистра и сенаторов. Избранный ландтагом премьер-министр назначает остальных членов правительства. Порядок назначения в землях может отличаться: с согласия ландтага, с последующим утверждением ландтагом членов правительства, с последующим принятием ландтагом вотума доверия правительству. В новых землях утверждение состава правительства ландтагом не требуется. В Бремене и Гамбурге состав правительства (сената) целиком избирается собранием граждан (городским собранием). Как можно заметить, в федеративных государствах возможно избрание гражданами не только высшего должностного лица субъектов федерации, но и высшего исполнительного органа.

Создание иных органов исполнительной власти в Российской Федерации оформляется актами высшего исполнительного органа, а именно постановлениями. Например, Постановление Правительства Красноярского края от 07 августа 2008 г. №

¹²⁰ О формировании Правительства Алтайского края: указ Губернатора Алтайского края от 23 декабря 2016 № 170 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹²¹ Страшун, Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран в 4 т. Особенная часть. Страны Европы. - М., 1997. - Т. 3. - С. 470.

¹²² Баглай, М.В. Конституционное право зарубежных стран / под ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. М., 2004. — С.510.

32-п «Об утверждении Положения о министерстве культуры Красноярского края»¹²³, Постановление Правительства Новосибирской области от 27 декабря 2016 г. № 455-п «Об утверждении Положения о министерстве финансов и налоговой политики Новосибирской области»¹²⁴. Однако, встречается и регулирование данных вопросами актами высшего должностного лица субъекта РФ, что является противоречием ФЗ «Об общих принципах...». Характерно это для Алтайского края после реформы 2017 года, где на данный момент все положения об органах исполнительной власти оформлены указами Губернатора¹²⁵¹²⁶.

Таким образом, подводя итог, можно сказать, что Конституция РФ определила, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается данными субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя ФЗ «Об общих принципах...». Система органов исполнительной власти субъекта РФ включает в себя высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, которое также может быть руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, и иные органы исполнительной власти субъекта РФ. В основном высшее должностное лицо субъекта является руководителем высшего органа исполнительной власти, избирается либо населением, либо законодательным органом субъекта РФ при участии Президента РФ. Высший исполнительный орган власти субъекта РФ коллегиальный или единоначальный формируется высшим должностным лицом. Иные органы исполнительной власти - с отраслевой и межотраслевой компетенцией, контрольно-надзорные органы исполнительной власти, территориальные органы

¹²³ Об утверждении Положения о министерстве культуры Красноярского края: постановление Правительства Красноярского края от 07 августа 2008 г. № 32-п (ред. от 14.02.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹²⁴ Об утверждении Положения о министерстве финансов и налоговой политики Новосибирской области: постановление Правительства Новосибирской области от 27 декабря 2016г. № 455-п // Официальный сайт Правительства Новосибирской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nso.ru>

¹²⁵ Об утверждении Положения о Министерстве имущественных отношений Алтайского края: указ Губернатора Алтайского края от 03 ноября 2016 г. № 131 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹²⁶ Об утверждении Положения об управлении Алтайского края по культуре и архивному делу: указ Губернатора Алтайского края от 09 декабря 2016г. № 158 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

исполнительной власти субъекта РФ и другие - формируются высшим исполнительным органом субъекта РФ.

В некоторых федеративных государствах также наблюдается большое разнообразие в построении системы органов исполнительной власти субъекта федерации. В целях единообразного регулирования однотипных общественных отношений в зарубежных странах предпринимаются организационно-правовые меры по унификации законодательства субъектов федерации, что может быть полезно и для Российской Федерации.

2.2. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Полномочие любого органа государственной власти, наряду с предметом ведения, представляет собой один из элементов компетенции данного органа.

Большое внимание к выработке понятия «компетенция» уделяет правовая наука. В настоящее время большинство ученых-конституционалистов придерживаются достаточно традиционной точки зрения¹²⁷, согласно которой под компетенцией государственного органа понимается совокупность его властных полномочий (прав и обязанностей) по определенным предметам ведения, тем самым, раскрывая компетенцию государственного органа через два составляющих элемента: предмет ведения и полномочия.

В Конституции РФ напрямую не указаны полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ, как и не дано определение данного понятия. Российская Федерация пошла по пути закрепления в Конституции РФ только разграничения

¹²⁷Бахрах Д.Н. Административное право. - М., 1996. - С. 85–86; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право российской федерации. М., 1997. - С. 253–255; Канисев П.В. Компетенция государственного органа. Соотношение понятий // Научно-аналитический журнал вестник Санкт-Петербургского университета государственной противопожарной службы МЧС России. - 2010.- №2.-С. 49-52

предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ. А уже на данных положениях в федеральном и региональном законодательстве базируется распределение полномочий между органами государства по принципу разделения властей. Так, в ст. 71-73 Конституции РФ закреплены предметы ведения исключительно Российской Федерации, совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также остаточная компетенция субъектов РФ. Однако, анализ федерального и регионального законодательства, показывает, что в собственном ведении субъектов РФ не так уж и много сфер, в основном это административно-территориальное деление субъекта РФ и установление своей символики.

Развивая данные нормы, в ст. 26.1. ФЗ №-184 закреплено, что полномочия, осуществляемые органами исполнительной власти субъекта РФ, определяются:

- по предметам ведения субъектов РФ - конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта РФ;

- по предметам совместного ведения - Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями о передаче части полномочий региональных органов исполнительной власти федеральным и наоборот;

- по предметам ведения Российской Федерации - федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями о передаче части полномочий региональных органов исполнительной власти федеральным и наоборот.

Также отдельные полномочия органов государственной власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) назначаемых федеральными органами государственной власти должностных лиц, в связи со стихийным бедствием иной чрезвычайной ситуацией, если органы государственной власти субъекта РФ отсутствуют; если вследствие деятельности органов государственной власти субъекта РФ просроченная задолженность субъекта РФ по исполнению долговых, бюджетных обязательств, превышает 30% собственных доходов бюджета субъекта РФ; если при реализации полномочий, осуществляемых

за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ допускается нарушение федерального законодательства, при установлении данного факта судом.

Решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти принимается Президентом РФ по согласованию с Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Так же на федеральные органы государственной власти не могут быть возложены полномочия органов государственной власти субъекта РФ по принятию конституции (устава) субъекта РФ и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъекта РФ, по изменению статуса субъекта РФ и по изменению границ между субъектами РФ.

Что касается зарубежных стран, то взаимодействие и степень самостоятельности субъектов Федерации, распределение предметов ведения между федерацией и ее субъектами, характер полномочий субъектов не идентичен в различных федеративных государствах, что отвечает индивидуальности каждой страны, связанной с культурными, историческими, экономическими и иными причинами. Можно выделить основные модели:

а) по общему правилу, принципом распределения предметов ведения между федерацией и ее субъектами является принцип субсидиарности, что предполагает передачу государственно-властных полномочий на тот уровень, на котором они будут выполняться с максимальной эффективностью. В Швейцарии¹²⁸ Конституция не содержит перечня предметов совместного ведения федерации и кантонов. К ведению федерации относятся задачи, «требующие единообразного регулирования», а кантоны самостоятельно определяют предметы своего ведения.¹²⁹ В то же время по предметам исключительного ведения федерация принимает законы, исполнение которых возлагается на кантональные власти. При этом, федеральная Конституция закрепляет положения о тесном взаимодействии федерации и кантонов, кантонов

¹²⁸ Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2014 г. – С.142

¹²⁹ Силаев А.А. Проблемы организации исполнительной власти в Российской Федерации и федеративных государствах Европы // Административное и муниципальное право. – 2011. -N 5. – С.15-16.

друг с другом. В связи с этим швейцарскую федерацию относят к модели кооперативного федерализма со своими особенностями¹³⁰. Также исторически сложилось, что на кантональные власти ложится основная нагрузка в осуществлении социального управления. Даже с преобразованием конфедерации в федерацию на федеральный уровень передаются только такие функции и полномочия, которые не могут эффективно осуществляться кантонами. Конституция США не устанавливает четкий перечень предметов ведения штатов. Штаты имеют право решать все вопросы, не отнесенные к исключительному ведению Федерации и не включенные в число специальных ограничений и запрещений¹³¹. В ФРГ¹³² федеральное право имеет преимущество перед правом земель; все власти Федерации и земель оказывают взаимную правовую и служебную помощь. Федерация участвует в выполнении задач земель, если эти задачи имеют значение для всей национальной общности и участие Федерации требуется для улучшения условий жизни (общие задачи) в определенных областях. Также согласно принципам германского федерализма¹³³ регулирование предметов ведения должно осуществляться на возможно более низком уровне и передаваться на вышестоящий уровень только в том случае, когда это позволит обеспечить более высокую эффективность такого регулирования.

б) другой вариант построения взаимоотношений между федеральным и региональным уровнем, когда органы исполнительной власти субъекта не наделены большой самостоятельностью. В соответствии с Конституцией Бельгии¹³⁴, компетенция субъектов носит характер, производный от компетенции федерации - они обладают только компетенцией, которая им специально передана Конституцией и органическим законодательством. Кроме того, в Конституции Бельгии содержится

¹³⁰ Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2014 г. – С. 143

¹³¹ Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление: учебное пособие. - М., 2002. - С.159.

¹³² Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2014 г. – С.131.

¹³³ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп. - М., 2012. С. 164 - 245.

¹³⁴ Окуньков Л.А. Конституция Королевства Бельгии 1831 г. (консолидированный текст 1984 г.) // Конституции государств Европы: В 3-х т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. - Т.1.- С. 341

исчерпывающий перечень полномочий сообществ и регионов, а также сферы, зарезервированные за федерацией¹³⁵.

Российская Федерация, можно сказать, избрала срединное положение между вышеперечисленными моделями зарубежных стран. Федерация императивно закрепив предметы ведения, единую систему органов исполнительной власти и принципы, при этом установила и совместное ведение, а также самостоятельность органов исполнительной власти субъектов РФ в построении системы и структуры своих органов.

Что касается собственно полномочий, то, как можно увидеть, более детальная характеристика полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ дана в ФЗ «Об общих принципах...», иных федеральных актах, а также в региональном законодательстве. Полномочия в общем виде можно определить, как совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, закрепленные в нормативно-правовых актах и необходимые для осуществления своих задач и функций.

Федеральный закон «Об общих принципах...» перечисляет лишь основные полномочия высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта РФ, оставляя за регионом возможность закрепить и иные полномочия. Что касается «иных органов исполнительной власти», то федеральный законодатель их полномочия не упоминает. Объясняется это тем, что структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ. Высший исполнительный орган государственной власти формируя иные органы исполнительной власти субъекта РФ, соответственно закрепляет и их полномочия. Однако тут возникают проблемы иного вида. Дело в том, что федеральные органы исполнительной власти вправе на территории субъекта РФ создавать свои территориальные органы, функции и полномочия которых зачастую переплетаются с региональными органами исполнительной власти субъекта РФ, о чем мы подробнее скажем далее.

¹³⁵ Окуньков Л.А. Конституция Королевства Бельгии 1831 г. (консолидированный текст 1984 г.) // Конституции государств Европы: В 3-х т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. - Т.1. - С. 341.

Анализ ФЗ «Об общих принципах...»¹³⁶, конституций (уставов) субъектов РФ позволяют обобщенно назвать ряд его функций, направлений деятельности и полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. Так, полномочия можно разделить на такие группы как:

1. Представление субъекта РФ в отношениях со всеми органами государственной власти и местного самоуправления. Глава исполнительной власти представляет регион в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов, органами местного самоуправления. Более того, это лицо осуществляет представительство субъекта вне пределов Российской Федерации. При осуществлении внешнеэкономических связей он вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ. Выполняя задачи представительства, глава исполнительной власти субъекта может обращаться к Президенту РФ, в палаты Федерального Собрания, к Правительству РФ и отдельным федеральным органам исполнительной власти, а также с запросами в Конституционный Суд РФ.

2. Полномочия высшего должностного лица, как возглавляющего всю систему исполнительной власти субъекта РФ. Глава отвечает за подготовку и представляет в парламент субъекта РФ проект бюджета субъекта, программ социально-экономического развития субъекта, а также отчеты об их исполнении. Он вправе определять структуру исполнительной власти, создавать и ликвидировать соответствующие органы, назначать на должность и освобождать от должности руководителей органов исполнительной власти субъекта. Глава может своими актами определять полномочия и порядок деятельности подразделений исполнительной власти субъекта. Глава исполнительной власти формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта и в большинстве субъектов является его руководителем. Также зачастую главе субъекта дано право отправить в отставку не

¹³⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

только отдельное лицо, но и весь высший коллегиальный орган исполнительной власти либо принять его отставку.

3. Полномочия по взаимодействию с законодательной властью субъекта РФ. Являясь участником деятельности представительного органа власти субъекта РФ и законодательного процесса, высшее должностное лицо субъекта: представляет ежегодный отчет о своей деятельности законодательному органу; имеет право законодательной инициативы. При внесении законопроекта он может его обозначить как первоочередной, и орган законодательной власти субъекта будет его рассматривать оперативно; вправе участвовать в деятельности парламента субъекта с правом совещательного голоса; вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа субъекта, а также созывать вновь избранный представительный орган субъекта на первое заседание ранее срока, установленного для этого конституцией (уставом) субъекта; обнародует законы субъекта, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным органом субъекта.

4. Полномочия по изданию собственных правовых актов, как нормативного, так и индивидуального характера. Высшее должностное лицо субъекта РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента, постановлений Правительства, конституции (устава) и законов субъекта издает указы (постановления) и распоряжения, обязательные к исполнению в субъекте¹³⁷.

5. Статус высшего должностного лица проявляется и в его возможностях в отношении граждан. Это его наградные полномочия: он награждает государственными наградами субъекта, присваивает почетные звания субъекта, представляет к государственным наградам РФ.

¹³⁷Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

В зарубежных федеративных государствах высшее должностное лицо субъекта федерации также обладает обширным кругом полномочий. В США¹³⁸ полномочиями губернатора являются подготовка проекта бюджета штата; право помилования и смягчения наказаний судов штатов; командование местной национальной гвардией. Также губернаторы оказывают большое влияние на законодательный процесс в легислатурах (имеют право вето, направляют послания, готовят основную массу законопроектов, обладают правом созыва очередных и чрезвычайных сессий легислатуры). Губернатор осуществляет связь с федеральным правительством, представляет штат в торжественных случаях. В обязанности губернатора, которые в основном напоминают полномочия федерального главы исполнительной власти, входит контроль за исполнением законов, назначение на высшие должности (иногда и судебные), руководство аппаратом исполнительной власти. В ФРГ¹³⁹ премьер-министр земель определяет основные направления политики, руководит текущей работой правительства, направляет деятельность отдельных министров. Как правило, премьер-министр осуществляет и некоторые функции главы государства, ибо в землях посты президента или губернатора отсутствуют. Он представляет землю вовне, заключает (с согласия ландтага) государственные договоры, осуществляет право помилования. Как можно заметить, сфера деятельности высшего должностного лица субъекта федерации (руководителя высшего исполнительного органа) схожа в Российской Федерации и других федеративных странах.

Субъекты РФ, кроме указанных в федеральном законе, зачастую закрепляют такие полномочия высшего должностного лица субъекта РФ как: назначение половины членов Избирательной комиссии; обращение в Конституционный Суд РФ; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по защите прав ребенка, предпринимателей; отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации; дача согласия на назначение руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной

¹³⁸ Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. - М., 2011 г. - С.98

¹³⁹ Баглай М.В Конституционное право зарубежных стран / под ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. М., 2004. — С.512

власти; формирование административных комиссий и прекращение их полномочий, назначение членов административных комиссий и прекращение их полномочия и иные.

Переходя к характеристике полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, необходимо отметить, что этот орган по своей природе является органом общей компетенции. Общая компетенция высшего исполнительного органа означает, что перечень закрепляемых за ним в законах полномочий не будет исчерпывающим.

Субъекты РФ при установлении компетенции высшего органа исполнительной власти руководствуются ст. 21 ФЗ «Об общих принципах...», закрепляющей общие полномочия высшего исполнительного органа. А также нормами других федеральных законов и законов субъектов РФ, регулирующих деятельность органов исполнительной власти в различных сферах и областях государственного управления, относящихся как к ведению Российской Федерации, так и к предметам совместного ведения. Ряд полномочий высшего органа исполнительной власти субъекта РФ касается предмета исключительного ведения субъекта Федерации. В ФЗ «Об общих принципах...», законах субъектов РФ, в том числе и Алтайского края, полномочия высшего исполнительного органа разделены на две группы:

1) общие полномочия: руководство органами исполнительной власти (такие как формирование иных органов исполнительной власти субъекта); взаимодействие с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления;

2) специальные полномочия в отдельных сферах и областях. Таких как экономическое развитие региона, финансово-бюджетная сфера (например, разработка и обеспечение исполнения бюджета субъекта), управление государственной собственностью, сфера социальной защиты населения, науки, культуры, образования, здравоохранения, обеспечения безопасности, законности и правопорядка, природопользования и охраны окружающей природной среды, транспорта, связи, строительства и энергетики, межрегиональных и внешнеэкономических связей и другие.

Во всех названных сферах данный орган обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ, проводит государственную политику, разрабатывает и реализует программы, осуществляет нормативное регулирование, прогнозирование, контроль и координацию, организует государственное управление соответствующими учреждениями и предприятиями, принимает меры по обеспечению развития и взаимодействию различных субъектов публичной власти. Как считает Н.Ю. Хаманева¹⁴⁰, это даже не полномочия, а скорее их функциональная составляющая, поскольку они не конкретизированы по отношению к субъекту, объекту, территории, форме и процедуре.

Как говорилось ранее, в большинстве субъектов РФ руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта РФ является высшее должностное лицо — глава республики, губернатор. В некоторых субъектах имеется специальная должность руководителя высшего исполнительного органа, как правило, это председатель правительства, премьер-министр. В таком случае отношения органа и его руководителя с главой исполнительной власти субъекта напоминают отношения Правительства и Президента РФ. Соответственно, функции по представлению субъекта РФ, координации деятельности органов возложены на главу субъекта РФ, а непосредственные полномочия по руководству высшим органом исполнительной власти возложены на руководителя высшего исполнительного органа власти.

Все вышеперечисленные полномочия характерны и для зарубежных федеративных государств в большей или меньшей степени. Например, в Швейцарии¹⁴¹ высший исполнительный и административный орган кантона (правительство) управляет и наблюдает за деятельностью кантональной администрации, назначает чиновников, представляет кантон вовне, поддерживает

¹⁴⁰ Конституционное право: университетский курс: В 2 т.: Учебник / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М., 2015. – Т.2. – С. 218.

¹⁴¹Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран в 4 т. Особенная часть. Страны Европы. - М., 1997.- Т. 3. - С. 470.

отношения с органами Конфедерации и с другими кантонами, а когда это необходимо, и с иностранными государствами. Несмотря на существование в Индии второго уровня государственной власти, роль органов власти штатов, как отмечают исследователи¹⁴², может оказаться (и в ряде случаев действительно оказывалась) существенно снижена в результате использования механизмов чрезвычайного положения и президентского правления, усиливающих потенциал централизации власти в государстве.

Если анализировать законодательство субъектов РФ, регулирующее положение высшего исполнительного органа власти региона, то можно заметить, что в основном это дублирование положений федерального законодательства. Такое копирование не ново и очень часто свойственно и региональному и муниципальному уровню. Некоторые субъекты РФ в своих конституциях (уставах), специальных законах ограничиваются перечнем полномочий, указанных в ст. 21 ФЗ «Об общих принципах...». Другие субъекты РФ в специальных законах о высшем исполнительном органе субъекта РФ подробнее закрепляют его полномочия. Например, в Уставе Свердловской области¹⁴³ добавлены такие полномочия Правительства как: обеспечение осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения; утверждение схемы территориального планирования; осуществление мер по стимулированию жилищного строительства; вправе отменять, приостанавливать действие муниципальных правовых актов или их отдельных положений и другие. Что касается Алтайского края, то ранее действовавший Закон «Об Администрации»¹⁴⁴, давал довольно скудный перечень полномочий, дублирующий положение Устава АК, который в свою очередь копировал общие положения из ФЗ «Об общих принципах...». Несомненным плюсом реформирования в Алтайском крае является

¹⁴² Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М., 2015. С. 325 – 326; Баглай, М.В. Конституционное право зарубежных стран.- М., 2004. - С.665.

¹⁴³ Устав Свердловской области: принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области: от 23 декабря 2010 г. № 105-ОЗ (ред. от 21.07.2017) // Областная газета. – 2010. – №466-467.

¹⁴⁴ Об Администрации Алтайского края: закон Алтайского края от 03 ноября 2005 г. № 94-ЗС (ред. от 03.12.2014) // Алтайская правда. - 2005. - № 328-329.

то, что новый закон «О Правительстве Алтайского края»¹⁴⁵ разграничивает полномочия Правительства по сферам деятельности. Статьи с 7 по 12 закрепляют полномочия Правительства Алтайского края в сфере экономики и инвестиций, в сфере бюджетной, финансовой, кредитной политики и налогов, в социальной сфере, в сфере науки, культуры, образования, в сфере экологии, в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью.

Федеральный законодатель, руководствуясь принципом самостоятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, вопрос о полномочиях иных органов исполнительной власти субъектов РФ отдал на рассмотрение региональному уровню, закрепив в ст. 21 ФЗ «Об общих принципах...», что «высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ». Однако, как было сказано в предыдущей главе, иногда это формирование оформляется указом высшего должностного лица.

Полномочия иных органов исполнительной власти зависят от вида данных органов и тех задач, которые на них возлагает региональное законодательство. Данные органы несут ответственность за состояние и развитие порученных им сфер и отраслей управления. Это могут быть органы исполнительной власти с отраслевой и межотраслевой компетенцией; контрольно-надзорные органы исполнительной власти; органы исполнительной власти, организующие и обеспечивающие деятельность иных органов исполнительной власти в субъектах Федерации; территориальные органы исполнительной власти субъекта РФ; органы исполнительной власти субъекта РФ, представляющие интересы высшего органа исполнительной власти субъекта РФ в органах государственной власти РФ.

Так, органы отраслевой и межотраслевой компетенцией (министерства, управления, главные управления, службы, агентства) выполняют функции по участию в проведении государственной политики на территории региона,

¹⁴⁵ О Правительстве Алтайского края: закон Алтайского края от 02 сентября 2015г. № 68-ЗС (ред. от 02.03.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2015. - № 233.

нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом, оказании услуг населению. Соответственно полномочия данных органов связаны с осуществлением полномочий по управлению и распоряжению государственным имуществом, разработкой проектов законов и иных нормативных правовых актов; участием в разработке и реализации государственных программ и иные.

Контрольно-надзорные органы исполнительной власти субъекта РФ (инспекции, главные инспекции) осуществляют в соответствии с их полномочиями действия по контролю (надзору) за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также издание индивидуальных правовых актов.

Органы исполнительной власти, организующие и обеспечивающие деятельность иных органов исполнительной власти в субъектах Федерации зачастую занимаются материально-техническим обеспечением органа, которому они подчинены (управление делами).

Территориальные органы исполнительной власти субъекта РФ - органы исполнительной власти субъекта РФ, находящиеся в ведении отраслевых органов исполнительной власти субъекта РФ и осуществляющие на территории отдельных административно-территориальных образований региона (или их совокупности) полномочия (часть полномочий) соответствующего органа исполнительной власти.

Органы исполнительной власти субъекта РФ, представляющие интересы высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномочены при осуществлении ими функций по участию в проведении государственной политики представлять интересы высшего органа исполнительной власти субъекта РФ в

Правительстве Российской Федерации, Федеральном Собрании Российской Федерации, иных федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ.

Как известно, в соответствии с ч. 1 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Территориальные органы ФОИВ образуются как по предметам исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). В основном территориальные органы ФОИВ представлены силовыми структурами (МВД, прокуратура, ФСБ, ФСИН и другие), налоговыми органами, органами юстиции, казначейства. То есть в основном это территориальные органы, осуществляющие контрольные и надзорные функции, что свидетельствует об усилении федерального присутствия в регионах. Существенной проблемой является то, что создание территориальных органов порождает параллелизм, дублирование и конфликты между федеральными и региональными исполнительно-распорядительными органами власти. Как отмечают некоторые авторы¹⁴⁶ к данной проблеме относится практика игнорирования структуры органов исполнительной власти субъектов РФ при создании территориальных органов ФОИВ по вопросам совместного ведения. Всё это приводит к существенному снижению качества реализации органами исполнительной власти своих функций.

Вариантом решения данной проблемы может быть практика делегирования полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ, так и наоборот передача части полномочий от органов исполнительной власти субъектов федеральному уровню путем заключения соглашений (ст. 78 Конституции РФ). Так можно обеспечить единую вертикаль исполнительной власти на федеральном и региональном уровне.

¹⁴⁶ Чепрасов, К.В. Административная реформа и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти России // Конституционное и муниципальное право. – 2014. - № 7.- С.53.

Поэтому при характеристике полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ необходимо так же обратить внимание на такие институты как договоры о разграничении полномочий и соглашения о передаче осуществления части своих полномочий. Согласно ст. 26.7. ФЗ «Общих принципах...»¹⁴⁷ заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта РФ, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения данного договора.

Как показывает практика заключение данных договоров было особенно актуально в 90-х годах, когда в период с 1994 по 1998 г. было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий с 46 субъектами Российской Федерации. Начиная с 2001 года начались подписания договоров о прекращении действия договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с указанными субъектами РФ по единой причине- достижение цели заключения договора. Оставшиеся договоры прекратили своё действие в связи с тем, что не были повторно утверждены после вступления в силу Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ¹⁴⁸. Новый Договор о разграничении предметов ведения и полномочий был заключен только с Республикой Татарстан в 2007 году на 10 лет. Однако в 2017 году данный договор продлен не был.

¹⁴⁷Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

¹⁴⁸ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федерального закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс].URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Как отмечают многие авторы¹⁴⁹, новым инструментом конституционного регулирования в системе исполнительной власти являются соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче осуществления части полномочий. Указанные соглашения являются одним из важных практических инструментов развития федеративных отношений, поскольку они способствуют укреплению и повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти, обеспечивают согласование интересов Федерации и ее субъектов, позволяют точнее учитывать своеобразие географических, природных, экономических, демографических и прочих особенностей субъектов РФ, дают возможность поиска и апробации новых экономических и правовых решений. Как указывает С. С. Собянин соглашения используются не для разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а для передачи осуществления исполнительно-распорядительных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ в том случае, если это не может быть сделано федеральным законом¹⁵⁰. В правовой науке выработан подход, позволяющий провести границу между разграничением и передачей полномочий. Он предельно прост. Передаются полномочия, уже разграниченные между уровнями власти, уже отнесенные либо к смешанной компетенции РФ и ее субъектов, либо к исключительному федеральному ведению¹⁵¹.

В соответствии со ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению могут взаимно передавать осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Данные положения были конкретизированы в ФЗ «Об общих принципах...». Согласно п. 1 ст. 3 данного ФЗ №-

¹⁴⁹ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. - М., 2017. - С.343; Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие / Науч. ред.: Демин А.А. - М., 2006. – С. 45.

¹⁵⁰ Собянин, С.С. Проблемы и направления совершенствования разграничения полномочий в сфере совместного ведения // Право и политика. - 2006. - № 11.- С.19

¹⁵¹ Мокрый, В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 12. - С.12.

184 соглашениями не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (далее - предметы совместного ведения), а также предметы ведения субъектов РФ. В соглашении должны быть определены порядок финансирования, условия и порядок передачи осуществления части полномочий, срок действия соглашения, ответственность сторон, основания и порядок его досрочного расторжения. Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), считается заключенным и вступает в силу после утверждения постановлением Правительства РФ и официального опубликования. Федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

По официальным данным Министерства юстиции РФ¹⁵² в период с 2003 по 2017 год заключено более 200 Соглашений и Дополнительных соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ о передаче осуществления части своих полномочий. Основную часть перечня составляют соглашения, заключенные МЧС России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также соглашения отдельных федеральных органов исполнительной власти с Республикой Крым и г. Севастополем.

Таким образом, передача субъектами РФ права осуществления части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти является одним из

¹⁵²Составлен перечень соглашений о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/razgranichenie-polnomochiy-mezhdu>.

инструментов укрепления связей внутри Федерации, обеспечения поддержки федерального центра в решении наиболее актуальных экономических и социально значимых проблем регионов. Тот факт, что не все субъекты Федерации заключают соглашения о делегировании своих полномочий федеральным органам исполнительной власти, как отмечают авторы¹⁵³, не означает нарушения принципа равноправия субъектов Федерации.

В Швейцарии¹⁵⁴ кантональные органы власти тесно взаимодействуют с федеральными органами. Основы такого взаимодействия закреплены в швейцарской Конституции. В статье 44 закреплены принципы взаимоотношений федеральной власти и кантональной: Союз и кантоны поддерживают друг друга в выполнении их задач и осуществляют сотрудничество; они учитывают интересы друг друга и оказывают друг другу поддержку, предоставляют друг другу административную и правовую помощь; споры между кантонами или между кантонами и Союзом разрешаются по возможности через переговоры и посредничество.

Таким образом, полномочия в общем виде представляют собой совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, закрепленные в нормативно-правовых актах и необходимые для осуществления своих задач и функций. Российская Федерация в Конституции РФ императивно закрепила предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Но при этом установила и совместное ведение, а также самостоятельность органов исполнительной власти субъектов РФ в построении системы и структуры своих органов. В основном в федеративных странах существует либо самостоятельность регионов, либо на федеральном уровне закреплены вопросы предметов ведения, компетенции, устройства исполнительных органов регионов. Российская Федерация, можно сказать, избрала срединное положение между вышеперечисленными моделями зарубежных стран.

¹⁵³ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. - М., 2017. - С.343; Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Науч. ред.: Демин А.А. - М., 2006. – С. 45.

¹⁵⁴ Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2014.- С.140

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа субъекта достаточно обширно закреплены в ФЗ «Об общих принципах...». В основном регионы в своем законодательстве полностью копируют данные полномочия, также добавляя и иные. Что касается иных органов исполнительной власти субъекта РФ, то их полномочия устанавливаются субъектом самостоятельно. В зарубежных странах также органы исполнительной власти субъекта наделены большими полномочиями. Однако в некоторых странах степень самостоятельности субъекта федерации гораздо больше чем в Российской Федерации (США, Швейцария). Также необходимо обратить внимание на такие институты как договоры о разграничении полномочий и соглашения о передаче осуществления части своих полномочий, которые известны и в других федеративных государствах. Если провести границу между разграничением и передачей полномочий, то передаются полномочия, уже разграниченные между уровнями власти.

2.3. Конституционная ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и взаимодействие с другими органами государственной власти

Меры конституционно-правовой ответственности, закрепленные в различных нормативно-правовых актах, исследуются учеными-правоведами на протяжении длительного периода времени, при этом законодатель, закрепляя ответственность федеральных и региональных органов власти и должностных лиц использует лишь понятия «ответственность». В Конституции РФ не сказано ни слова о конституционно-правовой ответственности, в том числе о том, кто может ее устанавливать. В соответствии с п. «о» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится уголовное, уголовно-исполнительное, гражданское

законодательство. Соответственно уголовная и гражданско-правовая ответственность устанавливается именно федеральным законодательством. Законами же субъектов РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ может устанавливаться административная ответственность. Однако если контроль за соблюдением Конституции РФ находится в ведении Российской Федерации, то скорее всего и конституционно - правовая ответственность должна быть ее прерогативой. Тогда как обозначить ответственность должностных лиц, предусмотренную субъектом РФ (такая возможность заложена нормами ФЗ «Об общих принципах...»). Пока на данные вопросы нет ответов. Хотя нормы об ответственности введены ещё в 2000 году, противоречия и нарушение логики изложения указывает на то, что федеральный законодатель только начинает разбираться с такой категорией как «конституционно - правовая ответственность»

Также и среди ученых нет единства в вопросе использования термина «конституционно - правовая» или «конституционная» ответственность при определении ответственности за нарушения конституционных норм.¹⁵⁵ Согласимся с мнением А.А. Безуглова и С.А. Солдатова, что дефиниция «конституционно-правовая ответственность» значительно шире понятия «конституционная ответственность».¹⁵⁶ Это объясняется тем, что конституционная ответственность – это ответственность, которая предусмотрена только нормами Конституции РФ и может наступить при нарушении конституционных обязанностей, а конституционно-правовая ответственность, предусмотрена нормами конституционного права и может быть применена за нарушение обязанностей, закрепленных нормами конституционного права.

Таким образом, исключительную важность в развитии конституционно-правовой ответственности приобретают правовые позиции Конституционного Суда РФ, который признает наличие ее мер в федеральных законах и использует понятия

¹⁵⁵ Ескина, Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно - правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. - 2012.- № 8.- С. 13-19.

¹⁵⁶ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: учебник / под ред. Безуглов А.А., Солдатов С.А. - М., 2001. - С. 334; Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: науч.-практ. пособие. - М., 2015. - С. 6.

«конституционно-правовая» и «конституционная» ответственность.

В соответствии с позицией, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 04 апреля 2002г. № 8-П¹⁵⁷ необходимость адекватных мер федерального воздействия на субъекты конституционно-правовых отношений непосредственно вытекает из основ конституционного строя Российской Федерации. Для обеспечения защиты Конституции РФ и конституционного строя законодатель должен установить контрольный механизм, обеспечивающий эффективное исполнение конституционной обязанности соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы. «Такой контрольный механизм не может не предполагать наступления негативных правовых последствий в случае невыполнения указанной конституционной обязанности, включая применение мер конституционно-правовой ответственности».

Кроме того, Конституционным Судом РФ сформулирован ряд принципов¹⁵⁸, которыми должен руководствоваться законодатель при регулировании конституционно-правовой ответственности. Принцип определенности основания ответственности – четкого установления всех элементов состава конституционного деликта, чтобы избежать неоднозначности и ошибок при применении. Принцип соразмерности и справедливости- меры конституционно-правовой ответственности должны соотноситься с конституционно установленными целями и ценностями, а также с характером совершенного конституционного деликта и иными факторами.

Таким образом, конституционно-правовая ответственность – это предусмотренное нормами конституционного права неблагоприятное последствие вследствие нарушения обязанностей, закрепленных нормами конституционного права.

¹⁵⁷ «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 // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru>.

¹⁵⁸ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева»: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru>

Глава пятая ФЗ «Об общих принципах...» содержит ст. 29.1¹⁵⁹ «Ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ». Согласно п.1 данной статьи должностные лица органов исполнительной власти субъекта РФ несут предусмотренную федеральными законами и законами субъекта РФ ответственность, в том числе за не достижение запланированных результатов социально-экономического развития субъекта РФ, установленные государственными программами субъекта РФ показатели эффективности их реализации».

Данная норма говорит только об ответственности должностных лиц органов исполнительной власти, но никак не о самих органах исполнительной власти субъекта РФ. Так же можно сделать вывод о том, что не только федеральный законодатель может устанавливать ответственность должностных лиц, но и сам регион может устанавливать такую ответственность. Вместе с тем норма не содержит порядок выявления указанных нарушений и наложения ответственности, что ставит под сомнение возможность ее реализации на практике. Пункт первый скорее носит общий характер, предшествуя конкретным нормам статьи 29.1.

Также необходимо отметить, что п. 1 ст. 29.1 хоть и говорит об ответственности должностных лиц, вся статья посвящена ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ). Проанализировав статью 29.1 можно выделить такие виды ответственности высшего должностного лица субъекта РФ: предупреждение, отрешение от должности, временное отстранение от должности. Что не мало важно, применяет данные виды ответственности исключительно Президент РФ.

Перейдем к характеристике указанных видов ответственности. Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в случае:

а) издания данным лицом нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ и федеральному законодательству, если противоречия установлены

¹⁵⁹ 4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

судом и в течение двух месяцев (или иного срока) после вступления решения суда в силу не принято мер по исполнению решения суда;

б) если в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа) или органа исполнительной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа) не издало нормативный правовой акт об отмене или внесении соответствующих изменений в приостановленный документ (кроме случаев, когда есть обращение в суд для разрешения спора).

Однако на сегодняшний день сложно оценивать эффективность применения предупреждения, так как оно ни разу не применялось. Тем не менее, можно согласиться с мнением М.М. Курманова¹⁶⁰ о том, что длительные сроки, предусмотренные законом для выполнения предупреждения, отрицательно влияют на своевременность и адекватность наказания за совершенное правонарушение. Как показывает практика, многие правовые акты губернаторов имеют краткосрочный характер и за те же три месяца могут быть достигнуты цели, ради которой были приняты такие акты.¹⁶¹ Однако предупреждение как вид ответственности является предпосылкой для более серьезной ответственности - отрешения от должности.

Ещё один вид ответственности, который выделяет ФЗ-№ 184 — это временное отстранение от должности. Так, Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления.

Самым обширным по количеству оснований и противоречий является

¹⁶⁰ Курманов, М.М. Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной анализ: автореф. дис. ... докт. юрид. наук.12.00.02. - М., 2010. – С. 51.

¹⁶¹ Вихляева А.А. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 9. - С. 26-29.

следующий вид ответственности, а именно отрешения от должности главы региона. Основаниями могут быть:

а) если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа) указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения;

б) в связи с выражением высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа) недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

в) в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации;

г) за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации);

д) в случае неисполнения решения Конституционного Суда РФ, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа), если указанное решение не исполнено в течение одного месяца (или иного срока) со дня его вступления в силу;

е) в иных случаях, предусмотренных ФЗ «Об общих принципах...».

Интерес представляет тот факт, что Президент РФ вне зависимости от способа назначения на должность высшего должностного лица субъекта РФ на основании подп. «г» п. 1 ст. 19 ФЗ- N184 вправе отрешить его от должности в связи с утратой доверия. Данная норма была введена в 2004 году¹⁶² без конкретизации, в связи с чем понятие «утрата доверия» трактовалось как возможность немотивированной отставки высшего должностного лица субъекта РФ в любой момент. Норма очень сильно критиковалась в научной литературе как ставящей высшее должностное лицо субъекта РФ в полную зависимость от федеральной власти¹⁶³.

¹⁶² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федеральный закон от 11 декабря 2004г. № 159-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁶³ Родионова Г.С. Институт отрешения от государственной должности в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Краснодар., 2007. – С. 85.

Последующие изменения конкретизировали данное понятие. Так, на данный момент статья 19 ФЗ-№ 184 закрепляет, что основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных специальным законом¹⁶⁴, либо установление в отношении данного лица фактов открытия, наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения, пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Следует заметить, что законодатель не указывает на обязательное наличие судебного решения, установившего вышеуказанные факты (например, в отличие от процедуры отзыва избирателями, выражения недоверия законодательным органом субъекта РФ). Из логики законодателя можно сделать вывод, что решение Президента РФ носит правоустановительный характер и поэтому судебное решение не требуется. Также, как указывает В.Н. Прохоров¹⁶⁵, такое основание утраты доверия, как выявление в отношении главы субъекта РФ фактов коррупции, очевидно, является конкурирующей процедурой по отношению к временному отстранению от должности по представлению Генерального прокурора РФ.

Анализ действующего законодательства показывает, что Президент РФ неоднократно использовал свое полномочие по отрешению от должности высших должностных лиц субъектов в связи с утратой доверия. Так, в 2014 г. были досрочно прекращены полномочия губернаторов Брянской, Новосибирской областей, в 2015 г. - губернатора Сахалинской области и Главы Республики Коми¹⁶⁶. При этом, несмотря на установленные в ФЗ-№ 184 основания утраты доверия, текст Указов Президента

¹⁶⁴ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁶⁵ Прохоров В.Н. Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента как мера федерального вмешательства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики в 2 ч. – Тамбов, 2014. - № 3 (41). - Ч.1. - С. 127.

¹⁶⁶ Кравцова Е.А. К вопросу об участии Президента Российской Федерации в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 6. - С.48

не изменился: «Отрешить (Ф.И.О.) от должности (официальное название должности) в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации».

Указанные нормативные акты вызывают у ученых много нареканий. В частности, И.А. Володько¹⁶⁷ по данному поводу пишет: «Учитывая, что у отстраненных лиц согласно ч. 6 ст. 29.1 ФЗ № 184-ФЗ есть возможность обжалования данных указов, не ясен в таком случае предмет обжалования. В частности, утрата доверия произошла по какому из оснований? Неопределенность в вопросе предъявленного обвинения автоматически нарушает право граждан на судебную защиту нарушенных прав». Так же существует практика досрочного прекращения полномочий в связи с отставкой по собственному желанию. Однако, зачастую предшествующие и последующие события показывают, что скорее это была скрытая мера политической ответственности, нежели желание должностного лица.

Ещё одним основанием для отрешения от должности, на котором мы остановимся это выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта (руководителю высшего исполнительного органа) законодательным орган государственной власти субъекта РФ в случае¹⁶⁸:

а) издания актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, если это установлено судом, а глава субъекта РФ не устранил эти противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) установления судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных и подзаконных актов, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

в) ненадлежащего исполнения своих обязанностей.

Необходимо отметить, что в настоящее время выражение недоверия не влечет за собой обязательную отставку. Законодательный орган не принимает окончательного решения об отстранении от должности. Решение законодательного органа

¹⁶⁷ Володько И.А. Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 9. - С. 21.

¹⁶⁸ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. Ст. 5005.

направляется на рассмотрение Президента РФ для окончательного разрешения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа) от должности. При этом Президент РФ формально не является связанным решением законодательного органа, то есть вправе отказать ему в отрешении от должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Как мы видим все данные виды ответственности применяются с решающей долей участия Президента, что ставит главу региона в прямую зависимость именно от главы государства. Так же размытым остается основание для отрешения от должности «ненадлежащее исполнение своих обязанностей», порядок которого не урегулирован. Многие авторы¹⁶⁹¹⁷⁰ оспаривают законность возможности Президента своим решением отрешать от должности высших должностных лиц субъектов. Например, Р.М. Дзидзоев пишет, что прямые губернаторские выборы не согласуются с отрешением от должности Президентом по утрате доверия. Доверием высшее должностное лицо субъекта РФ обязано уже электорату, полномочному его отозвать, а не федеральному Президенту¹⁷¹. Полностью согласны с данными позициями и считаем, что такое «активное» участие Президента РФ в отрешении от должности главы региона ставит политику субъекта РФ в прямое подчинение федерального центра, а не населения. Получается, что ни население, ни даже законодательный орган субъекта РФ, который также избран населением не может существенным образом повлиять на главу региона.

В связи с этим субъекты РФ в конституциях (уставах) даже не конкретизируют данный вид ответственности и почти не упоминают о ней. В основном субъекты РФ ограничиваются сухой фразой «ответственность наступает в случаях и порядке, определенном федеральным законом». Редко можно встретить главы, закрепляющие формы конституционной ответственности органов публичной власти. Например, гл.

¹⁶⁹ Мирзоев, М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 1. - С. 35.

¹⁷⁰ Нарутто, С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lex russica. - 2013. - № 7. - С. 701.

¹⁷¹ Дзидзоев, Р.М. Призвание к должности главы субъекта Российской Федерации: новый формат // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции.- М.: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2012.- С. 465.

8 Устава Кемеровской области¹⁷² – «Ответственность должностных лиц органов исполнительной власти Кемеровской области» в которой, только одна статья «Должностные лица органов исполнительной власти Кемеровской области несут ответственность в порядке, установленном федеральным и областным законодательством.»; гл.12. «Защита законных прав и интересов Алтайского края. Ответственность органов государственной власти Алтайского края»¹⁷³, в основном посвященная порядку возмещения вреда за счет государственной казны Алтайского края.

Следует отметить, что в 2012 году¹⁷⁴ избиратели получили право отозвать мандат высшего должностного лица субъекта РФ. Таким образом, формально, появился ещё один вид ответственности высшего должностного лица субъекта РФ, как отзыв. Однако, анализируя нормы об отзыве, закрепленные в главе третьей ФЗ-№ 184, можно увидеть насколько длительной и сложной является эта процедура. Согласно п. 7.1. ст. 19 законом субъекта РФ, должны предусматриваться основания и процедура отзыва в соответствии с ФЗ «Об общих принципах...». Таких основания только два: а) нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа) федерального и регионального законодательства факт совершения, которого установлен судом. Отзыв по данному основанию не освобождает от иной ответственности, предусмотренной федеральными законами и законами субъекта РФ; б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей, установленное судом.

Процедурные сложности проведения отзыва следующие: инициатива проведения голосования по отзыву может быть выдвинута не ранее чем по истечении

¹⁷² Устав Кемеровской области: принят Законодательным Собранием Кемеровской области от 09 апреля 1997 г. (ред. от 08.07.2015) // Кузбасс. - 1997. - № 102.

¹⁷³ Устав (Основной Закон) Алтайского края: принят Алтайским краевым Законодательным Собранием от 05 июня 1995 г. № 3-ЗС (ред. от 31.01.2018) // Алтайская правда. - 1999. - № 235.

¹⁷⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02 мая 2012г. № 40-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс].URL: <http://www.pravo.gov.ru>

одного года со дня вступления в должность; именно решением суда должны быть установлены основания для отзыва, при этом в суд могут обратиться либо партии и общественные объединения, либо группы граждан числом не менее 100 человек. Если суд вынесет решение, то граждане должны образовать инициативную группу численностью не менее 20 человек и приступить к самому главному: в течение 30 дней им надо собрать 25% подписей от числа зарегистрированных в регионе избирателей; отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву.

В связи с обязанностью закрепить на уровне субъекта РФ порядок отзыва высшего должностного лица, некоторые субъекты РФ уже приняли соответствующие законы: Закон «О порядке отзыва Губернатора Новосибирской области»¹⁷⁵; «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве»¹⁷⁶; «Об отзыве Губернатора Иркутской области»¹⁷⁷ и другие. Региональный законодатель достаточно подробно регулирует данную процедуру, однако не может отойти от жестких рамок, установленных федеральным законодателем.

Получается, что действующее правовое регулирование принижает мнение избирателей субъекта РФ, которые в данном случае вправе инициировать процедуру отзыва, однако реализовать ее представляется крайне затруднительным. Например, необходимо решение суда, когда как для отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента РФ судебного решения не требуется. Сложно также представить как суд будет устанавливать «грубое» и «без уважительных причин» неисполнение своих обязанностей и как население будет собирать 25% подписей в течение 30 дней.

В связи со всеми перечисленными положениями институт ответственности очень критикуется в правовой литературе. Таким образом, многие авторы¹⁷⁸ говорят

¹⁷⁵ О порядке отзыва Губернатора Новосибирской области: закон Новосибирской области от 29 ноября 2012 № 269-ЗС (ред. от 29.05.2017) // Советская Сибирь. – 2012. - № 235.

¹⁷⁶ Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве: закон Алтайского края от 08 июля 2003 № 35-ЗС (ред. от 26.12.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2003. - № 87.- Ч. 1. - С. 31.

¹⁷⁷ Об отзыве Губернатора Иркутской области: закон Иркутской области от 28 декабря 2012 № 156-ОЗ (ред. от 29.04.2016) // Областная. - 2013. - № 3.

¹⁷⁸ Вихляева, А.А. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 9. - С. 26-29; Родионова, Г.С. Институт отрешения от государственной должности в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02.: Краснодар., 2007. – С. 54.

о том, что в настоящее время такая санкция, как отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ применяется чаще как мера политической ответственности. Несмотря на наличие иных оснований привлечения к конституционно-правовой ответственности, с появлением таких оснований как утрата доверия и ненадлежащее осуществление полномочий остальные основания отрешения от должности стали носить в большей мере декларативный характер.

Что касается высшего исполнительного органа субъекта РФ, то ФЗ-№ 184 не закрепляет отдельно ответственности для данного органа, а ставит ее в зависимость от ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности влечет за собой и отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, при этом не имеет значения является он коллегиальным или единоначальным. По общему правилу члены коллегиального (если выбрана именно такая форма) высшего исполнительного органа субъекта РФ несут коллективную ответственность за деятельность Правительства, кабинета министров, коллегии и персональную ответственность за деятельность возглавляемых ими органов исполнительной власти субъекта.

Также руководители иных органов исполнительной власти региона (будь то министерства, управления, инспекции, службы и прочее) несут персональную ответственность за выполнение возложенных на соответствующий орган задач и осуществление им своих функций. Данные положения закреплены в региональных нормативно - правовых актах, таких как законы о высшем исполнительном органе субъекта РФ, о системе органов исполнительной власти субъекта РФ, в положениях, указах о министерствах, инспекциях, управлениях и иных органах исполнительной власти. Однако, как уже сказано выше, чаще всего данная ответственность применяется «в случаях, установленных законом». А каким именно законом, в каких случаях и какой порядок применения данной ответственности в основном не

урегулировано. Но в данном случае нельзя винить в этом только регионального законодателя. Так как институт ответственности противоречиво урегулирован на федеральном уровне, субъекту РФ ничего не остается только как переписывать общие положения из федерального законодательства.

В зарубежных странах также существует разнообразие в применении ответственности в отношении органов и должностных лиц субъекта федерации. Так, в США¹⁷⁹ губернаторы штатов, обвиненные в неэтичном поведении, правонарушениях или преступлениях могут отстраняться от должности в порядке импичмента или процедуры отзыва. Импичмент губернатора проводится законодательством штата подобно тому, как происходит импичмент высших должностных лиц на федеральном уровне. Нижняя палата законодательного органа штата выносит обвинение в отношении губернатора, а сенат - оправдательный или обвинительный приговор. В случае обвинения следует отстранение от должности. Отзыв губернатора представляет усложненную процедуру, в которой участвует определенное число избирателей, выступающих за отстранение высшего должностного лица штата. Конституции германских земель формально устанавливают парламентскую ответственность правительств перед ландтагами¹⁸⁰. В большинстве земель ландтаги не могут вынести вотум недоверия отдельным министрам. В некоторых землях ландтаг может выразить недоверие как всему правительству (сенату), так и отдельным его членам. В Швейцарии¹⁸¹, если кантональное правительство нарушает федеральный закон, оно несет политическую ответственность перед гражданами кантона. Кантональные правительства не несут никакой дисциплинарной ответственности перед федеральным правительством. В Индии¹⁸² институт президентского правления применяется, если президент по получении от губернатора доклада или иным образом приходит к убеждению, что возникла ситуация, при

¹⁷⁹Першина, Е.А. Правовое положение губернатора в Соединенных Штатах Америки // Гуманитарные и юридические исследования. - 2013.- № 3.- С. 27-30.

¹⁸⁰Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран / под ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. М., 2004. — С.510.

¹⁸¹Фляйнер Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов // Казанский федералист. - 2002.- № 4.- С.114.

¹⁸²Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2014.- С. 218.

которой управление штатом не может осуществляться в соответствии с положениями Конституции. Издаваемая в таком случае прокламация также должна быть одобрена двумя палатами Парламента, без чего утрачивает свое действие по истечении двух месяцев. В рамках действия прокламации президент может принимать на себя все или некоторые функции правительства соответствующего штата.

Что касается взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с иными органами государственной власти, то обозначим лишь общие положения.

В настоящее время взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти в регионах регулируется ФЗ «Об общих принципах...» (глава IV), законами и подзаконными актами субъектов РФ. Как отмечают многие авторы¹⁸³ взаимодействие органов государственной власти в субъектах Федерации базируется прежде всего на идее «сдержек и противовесов», присущей принципу разделения властей. Взаимодействие законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах РФ представляет собой ограничение обеих ветвей власти от злоупотреблений, сосредоточения всех полномочий в руках одной из них, обеспечивающее нормальное функционирование органов государственной власти в субъектах Федерации.

ФЗ «об общих принципах...» не дает исчерпывающего перечня форм взаимодействия: они могут быть установлены в конституциях (уставах), законах и подзаконных актах субъектов Федерации. Проанализировав федеральное и региональное законодательство, а также научные работы¹⁸⁴ многих авторов, можно прийти к выводу, что в основном выделяют следующие формы взаимодействия

¹⁸³ Ишеков, К.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / под. ред. Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. // Сайт справочно - правовой системы КонсультантПлюс, [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>; Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2014.- С. 52.

¹⁸⁴ Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ как необходимое условие государственного строительства в регионах // Конституционное и муниципальное право. 2010.-№ 8. С. 28 – 30; Ишеков, К.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / под. ред. Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. // Сайт справочно - правовой системы КонсультантПлюс, [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>; Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2014.- С. 55;

законодательных и исполнительных органов государственной власти регионального уровня:

1) организационное взаимодействие, которое проявляется в возможности участия в формировании иных органов государственной власти (участие регионального парламента в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

2) взаимодействие при осуществлении правотворчества (возможность руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ присутствовать на заседаниях законодательного органа субъекта Федерации с правом совещательного голоса);

3) взаимодействие в сфере государственного управления (право высшего должностного лица субъекта РФ созывать парламент субъекта Федерации на первое заседание ранее установленного в региональном законодательстве срока);

4) осуществление взаимного контроля и применение мер конституционной и политической ответственности (право регионального парламента осуществлять контроль за деятельностью исполнительных органов при реализации ими своих полномочий по исполнению бюджета; выражение законодательным органом субъекта РФ недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации);

5) взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти при разрешении споров между ними (создание согласительной комиссии по разрешению спора между законодательным органом и высшим должностным лицом субъекта РФ).

Исполнительными органами государственной власти субъекта РФ в связи с федеративным характером государства и принципами единства системы государственной власти и разделении ее на законодательную, исполнительную и судебную также взаимодействуют с федеральными органами государственной власти.

Например, Президент РФ осуществляет большое влияние на исполнительную власть в регионе через высшего должностного лица субъекта РФ. Так Президент, как

рассматривалось ранее, имеет большие полномочия в отрешении главы региона от должности. Также Президент РФ представляет кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ в законодательный орган субъекта, если высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа) избирается депутатами законодательного органа субъекта РФ (п.3.2. ст.18 ФЗ-№184)¹⁸⁵. Согласно ст. 26.3.2 ФЗ «Об общих принципах...» высшее должностное лицо субъекта РФ также представляет Президенту РФ доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти региона.

Согласно ФКЗ «О Правительстве РФ» Правительство РФ в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в сфере осуществления исполнительной власти координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также направляет исполнительным органам государственной власти субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения. Правительство РФ может вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия федеральному законодательству.

Также в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁸⁶ основная контрольная функция принадлежит министерству, которое осуществляет отраслевой (внутриведомственный) контроль, проводимый органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и кадров по всем вопросам исполнительной и распорядительной деятельности. Органы исполнительной власти субъекта РФ также

¹⁸⁵Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

¹⁸⁶ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09 марта 2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс].URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

выступают объектом контроля при передаче им каких-либо государственных полномочий федерального уровня и соответствующих бюджетных средств.

Также в соответствии с Указом Президента РФ «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»¹⁸⁷ глава исполнительной власти субъекта РФ наделен полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также с ним согласовывают кандидатуру должность руководителя территориального органа.

Немаловажным является то, что согласно Конституции РФ¹⁸⁸ в Совет Федерации Федерального Собрания входит представитель от исполнительного органа государственной власти. Также в соответствии с ФЗ «Об общих принципах...»¹⁸⁹ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, необходимо сделать следующие выводы. Конституция РФ практически не регламентирует вопросы конституционно-правовой ответственности субъектов РФ, однако отдельные меры ответственности содержатся в ФЗ «Об общих принципах...». Конституционно-правовую ответственность можно определить, как предусмотренное нормами конституционного права неблагоприятное последствие вследствие нарушения обязанностей, закрепленных нормами конституционного права. ФЗ - № 184 регулирует в основном ответственность высшего должностного лица субъекта РФ посредством таких мер как: предупреждение, отрешение от должности, временное отстранение от должности. Существует новый вид

¹⁸⁷ Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 (ред. от 07.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁸⁸ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.

¹⁸⁹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

ответственности-отзыв избирателями, но порядок его применения сложен для населения.

В настоящее время институт конституционно-правовой ответственности субъектов РФ остается крайне несовершенным. Основными проблемами являются: санкции политической ответственности применяются преимущественно перед санкциями конституционно-правовой ответственности; наличие противоречий и недоработок в процедуре применения конституционно-правовой ответственности; осуществления своих полномочий высшим должностным лицом субъекта РФ ставится больше в зависимость от доверия Президента РФ, а не населения; из норм федерального законодателя не ясно можно ли относить отзыв избирателями к мерам конституционно - правовой ответственности;

Также в должной мере не урегулирован вопрос ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ. Исходя из анализа норм федерального и регионального законодательства, можно сделать вывод, что высший исполнительный орган субъекта РФ несет ответственность перед своим руководителем, который может его распустить, а также подлежит роспуску при отставке высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа). Руководители иных органов исполнительной власти региона несут персональную ответственность за выполнение возложенных на соответствующий орган задач. Что касается зарубежных стран, то и там самым распространенным видом ответственности органов исполнительной власти является отставка и отрешение от должности органов и должностных лиц, однако чаще всего это происходит без участия федеральной власти и главы государства.

В настоящее время взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ как с иными органами государственной власти субъекта, так и Российской Федерацией регулируется достаточно широким кругом нормативно-правовых актов как федерального, так и регионального уровня. Однако, если взаимодействие с законодательными органами субъекта РФ в основном подчинено системе сдержек и противовесов, то взаимодействие с федеральным уровнем в основном выражается в существенном влиянии Президента РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с поставленными целями и задачами можно прийти к следующим обобщающим выводам по работе:

Во-первых, важным звеном механизма, через который государство реализует большинство своих функций, являются органы исполнительной власти. Орган исполнительной власти - это государственная организация, часть системы органов исполнительной власти в Российской Федерации, учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих.

Во - вторых, орган исполнительной власти субъекта РФ представляет собой вид органа государственной власти, являющийся частью единой системы органов исполнительной власти РФ, осуществляющего исполнительную и распорядительную деятельность субъекта РФ в пределах своей компетенции, наделенного государственно-властными полномочиями, взаимодействующего с федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) органами субъекта РФ и органами местного самоуправления. Именно органы исполнительной власти субъекта РФ напрямую осуществляют управление в регионах. Это те органы государственной власти, которые непосредственно и каждодневно выполняют функции и задачи государства.

В-третьих, конституционно - правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ складывается из совокупности конституционных норм, закрепляющих их положение в системе органов государственной власти РФ. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ включает в себя следующие элементы: 1) правовые нормы, регулирующие место и роль в системе

органов исполнительной власти РФ; 2) правовые нормы, регулирующие права и обязанности, порядок формирования и компетенцию; 3) правовые нормы, закрепляющие предметы ведения органов исполнительной власти субъектов РФ; 4) взаимодействие с иными органами государственной власти субъекта РФ и с федеральными органами государственной власти. Соответственно, конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ — это совокупность конституционных правовых норм, закрепляющих права и обязанности, положение в системе органов государственной власти, предметы ведения органов исполнительной власти субъектов РФ, а также их взаимодействие с иными органами государственной власти субъекта РФ и с федеральными органами государственной власти.

В-четвертых, вариант построения федеративных отношений в Российской Федерации не противоречит зарубежным вариантам взаимоотношений федераций и регионов в федеративных государствах. В основном в федеративных государствах сложилось две модели построения таких взаимоотношений. Это существенная самостоятельность регионов (включая предметы ведения, способы построения региональных органов исполнительной власти и т.д.) при закреплении только общих положений на уровне федерации. Либо решение вопросов компетенции, устройства исполнительных органов регионов, предметов ведения только на федеральном уровне.

Российская Федерация выбрала иной вариант. С одной стороны, предметы исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения субъектов РФ прямо закреплены в Конституции РФ, также органы исполнительной власти образуют единую систему, что подразумевает подчиненность органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному уровню. С другой стороны, Конституция РФ закрепляет в статье 73, что вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Однако при анализе законодательства мы почти не найдем сфер исключительного ведения субъектов РФ. Также в Конституции РФ и ФЗ «Об общих принципах...» провозглашена

самостоятельность органов исполнительной власти субъектов РФ в построении системы и структуры своих органов. Однако, в наиболее важных вопросах устройства системы исполнительных органов, законодательство построено таким образом, что лишает субъекты РФ провозглашенной самостоятельности (обязательность высшего должностного лица при его законодательной не обязательности; большое влияние Президента РФ на регион через главу субъекта РФ, которого может отрешить от должности; территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, которые дублируют полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ). Необходим баланс полномочий между разными уровнями единой системы органов исполнительной власти, перераспределение функций на каждом из уровней управления как «по вертикали», так и «по горизонтали».

В-пятых, спорным в научной литературе является вопрос об источниках регулирования конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ. По нашему мнению к ним можно отнести как федеральное, так и региональное законодательство, включая подзаконные акты, но только содержащие конституционно-правовые нормы. А именно это: Конституция РФ, федеральное законодательство, в том числе ФКЗ «О Правительстве РФ», ФЗ «Об общих принципах...», подзаконные акты Президента РФ, Правительства РФ, Конституции (Уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, подзаконные акты высшего должностного лица субъекта РФ и высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, иных органов, регулирующих непосредственно систему, структуру, взаимодействие и ответственность органов исполнительной власти субъекта. Специфичными источниками можно назвать нормативно - правовые договоры и соглашения, способствующие взаимодействию органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти и акты Конституционного Суда РФ, толкующие нормы федерального законодательства при возникновении непонимания их применения.

В-шестых, во многих современных федеративных государствах - США, ФРГ, Швейцарии, Канаде, равно как и в России, - наряду с федеральной конституцией и

общефедеральными законами действуют основные законы субъектов федерации. При этом обеспечивается верховенство федеральной конституции и федеральных законов. В то же время не во всех федеративных государствах субъекты федерации имеют собственные конституции (Индия, Малайзия, Королевство Бельгия). В некоторых федеративных государствах, например, в США и ФРГ в целях единообразного регулирования однотипных общественных отношений предпринимаются организационно-правовые меры по унификации законодательства субъектов федерации. На наш взгляд, унификация как федерального, так и регионального законодательства очень хороший способ устранения противоречий и не последовательности как в правотворчестве, так и в правоприменении. Опыт зарубежных стран может быть полезен и для Российской Федерации.

В-седьмых, Конституция РФ определила основные начала в образовании исполнительных органов субъектов РФ. Так ч. 1 ст. 77 Конституции РФ закрепляет, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается данными субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Проанализировав федеральное и региональное законодательство, можно прийти к выводу, что система органов исполнительной власти субъекта РФ включает в себя высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, которое также может быть руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и иные органы исполнительной власти субъекта РФ.

В-восьмых, в основном высшее должностное лицо субъекта является руководителем высшего органа исполнительной власти, избирается либо населением, либо законодательным органом субъекта РФ при участии Президента РФ. Высший исполнительный орган власти субъекта РФ коллегиальный или единоначальный формируется высшим должностным лицом. Иные органы исполнительной власти - с отраслевой и межотраслевой компетенцией, контрольно-надзорные органы

исполнительной власти, территориальные органы исполнительной власти субъекта РФ и другие - формируются высшим исполнительным органом субъекта РФ.

В-девятых, полномочия в общем виде представляют собой совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, закрепленные в нормативно-правовых актах и необходимые для осуществления своих задач и функций. Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа субъекта достаточно детально закреплены в ФЗ «Об общих принципах...». В основном регионы в своем законодательстве полностью копируют данные полномочия, также добавляя и иные. Что касается иных органов исполнительной власти субъекта РФ, то их полномочия устанавливаются субъектом самостоятельно. Необходимо обратить внимание на такие институты как договоры о разграничении полномочий и соглашения о передаче осуществления части своих полномочий, которые известны и другим федеративным государствам. Если провести границу между разграничением и передачей полномочий, то передаются полномочия, уже разграниченные между уровнями власти, уже отнесенные либо к смешанной компетенции РФ и ее субъектов, либо к исключительному федеральному ведению. В зарубежных странах также органы исполнительной власти субъекта наделены большими полномочиями. Однако в некоторых странах степень самостоятельности субъекта гораздо больше чем в Российской Федерации (США, Швейцария).

В-десятых, конституционно-правовую ответственность можно определить, как предусмотренное нормами конституционного права неблагоприятное последствие вследствие нарушения обязанностей, закрепленных нормами конституционного права. Однако Конституция РФ практически не регламентирует вопросы конституционно-правовой ответственности субъектов РФ. Различные меры ответственности хаотично разбросаны в разных статьях ФЗ «Об общих принципах...» и в подавляющем большинстве посвящены ответственности высшего должностного лица. Так к основным мерам ответственности высшего должностного лица перед Федерацией можно отнести: предупреждение, отрешение от должности, временное отстранение от должности. Необходимо отметить, что все они реализуются при

непосредственном участии Президента РФ. Так же существует и новый вид ответственности перед избирателями как отзыв, однако сложная процедура его применения фактически лишает население реализации своего права. Можно предложить законодателю предусмотреть специальную главу, в которой были бы перечислены все виды конституционной ответственности (не только перед государством, но и перед избирателями) по отношению к различным исполнительным органом субъекта РФ, основания привлечения к ответственности и порядок ее реализации.

В-одиннадцатых, в настоящее время институт конституционно-правовой ответственности субъектов РФ остается крайне несовершенным. Основными проблемами являются: установление законодателем санкций политической ответственности; наличие противоречий и недоработок в процедурных нормах конституционно-правовой ответственности субъектов РФ; возможность осуществления своих полномочий высшим должностным лицом субъекта РФ ставится в зависимость от доверия Президента РФ; из норм федерального законодателя не совсем ясно, можно ли относить отзыв избирателями к мерам конституционно-правовой ответственности; в должной мере не урегулирован вопрос ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ помимо высшего должностного лица. Что касается зарубежных стран, то и там самым распространенным видом ответственности органов исполнительной власти является отставка и отрешение от должности органов и должностных лиц, однако чаще всего это происходит по решению населения региона без участия федеральной власти и главы государства.

В-двенадцатых, взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ как с иными органами государственной власти субъекта, так и с Российской Федерацией регулируется достаточно широким кругом нормативно-правовых актов как федерального, так и регионального уровня. Однако, если взаимодействие с законодательными органами субъекта РФ в основном подчинено системе сдержек и противовесов, то взаимодействие с федеральным уровнем в основном выражается в существенном влиянии Президента РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что задачи, поставленные перед нами при проведении исследования, выполнены в полной мере. Выводы, к которым мы пришли в результате проведенных исследований, могли бы стать полезными для дальнейшего реформирования системы органов исполнительной власти субъектов РФ, так как непротиворечивое, логичное, юридически-грамотное нормативно - правовое регулирование является залогом качественной и эффективной работы любого органа государственной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

2. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Федеративный договор: Документы. Комментарий.- М.,- 1994.

3. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации: федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М.,- 1994.

4. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации: федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М.,- 1994.

5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. – № 42. - Ст. 5005.

6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. - 1999. – № 42. - Ст. 5005.

Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2005) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 11.12.2002) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

8. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12. 2016) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - №51. - Ст. 5712.

9. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 13. - Ст. 1447.

10. Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 02 июля 2005 г. № 773 // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 27. - Ст. 2730.

11. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: постановление Правительства РФ от 08 декабря 2008 г. № 924 (ред. от 11.02.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 50. - Ст. 5953.

12. О передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в области водных отношений: соглашение между Федеральным агентством водных ресурсов и Советом министров Республики Крым от 05 августа 2014 г. // Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 15.04.2018).

13. Соглашение о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей между Правительством Российской Федерации и

Администрацией Алтайского края: соглашение Правительства Российской Федерации и Администрацией Алтайского края от 24 июля 1999 г. // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 15.04.2018).

14. Конституция Республики Крым: принята Государственным Советом Республики Крым от 11 апреля 2014 г. // Крымские известия. - 2010. - № 68.

15. Конституция Республики Дагестан: принята Конституционным Собранием Республики Дагестан от 10 июля 2003г. (ред. от 05.05.2017) // Дагестанская правда. – 2003. - 26 июля.

16. Конституция Республики Хакасия: принята Верховным Советом Республики Хакасия от 25 мая 1995 г. (ред. от 08. 04. 2015) // Вестник Хакасии. – 1995. - №25.

17. Устав Иркутской области: принят Законодательным Собранием Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС (ред. от 12.04.2018) // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2009. -№ 9.

18. Устав Красноярского края: принят Законодательным Собранием Красноярского края от 05 июня 2008 № 5-1777 (ред. от 22.03.2018) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. - 2008. -№ 29 (250).

19. Устав Новосибирской области: принят Новосибирским областным Советом депутатов от 18 апреля 2005 г. № 282-ОЗ (ред. от 05.12.2016) // Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. - 2005. - № 3(20).

20. Устав (Основной Закон) Оренбургской области: принят Законодательным Собранием Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. № 724/213-ОЗ (ред. от 27.04.2018) // Южный Урал. - 2000. - 22 декабря.

21. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа: принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 г. № 56-ЗАО (ред. от 21.12.2015) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. - 1998.- №10.

22. Устав Санкт-Петербурга: принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. (ред. от 06.12.2017) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (специальный выпуск). - 1998. - 23 января.

23. Устав Кемеровской области: принят Законодательным Собранием Кемеровской области от 09 апреля 1997 г. (ред. от 08.07.2015) // Кузбасс. - 1997. - № 102.

24. Устав (Основной Закон) Алтайского края: принят Алтайским краевым Законодательным Собранием от 05 июня 1995 г. № 3-ЗС (ред. от 31.01.2018) // Алтайская правда. - 1999. - № 235.

25. Устав Архангельской области: принят Архангельским областным Собранием депутатов от 23 мая 1995 года № 36 (ред. от 29.04.2015) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва - .2001. - № 4.

26. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве: закон Алтайского края от 08 июля 2003 г. № 35-ЗС (ред. от 26.12.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2003. - № 87.- Ч. 1. - С. 31.

27. О системе органов исполнительной власти Алтайского края: закон Алтайского края от 02 сентября 2015 г. № 69-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. - 2015. - №233.-С.34.

28. О Правительстве Алтайского края: закон Алтайского края от 02 сентября 2015 № 68-ЗС (ред. от 02.03.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2015. - № 233. - С. 22.

29. О структуре исполнительных органов государственной власти Кемеровской области отраслевой и специальной компетенции: постановление Губернатора Кемеровской области от 06 февраля 2014 № 8-пг (ред. от 19.08.2016) // Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 07.12.2017).

30. О порядке отзыва Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай: закон Республики Алтай от 24 декабря 2012 г. № 69-РЗ (ред. от 20.12.2017) // Сборник законодательства Республики Алтай. - 2012. - № 95. - С.209.

31. О порядке отзыва Губернатора Новосибирской области: закон Новосибирской области от 29 ноября 2012 г. № 269-ЗС (ред. от 29.05. 2017) // Советская Сибирь. – 2012. - № 235.

32. О выборах Губернатора Новосибирской области: закон Новосибирской области от 28 июня 2012 г. № 243-ОЗ (ред. от 05.07.2017) // Советская Сибирь. - 2012.- № 116.

33. О Правительстве Республики Дагестан: закон Республики Дагестан от 7 июня 2006 г. № 33 (ред. от 30.12.2013) // Дагестанская правда. - 2006. - №№ 147-148.

34. О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края: закон Красноярского края от 10 июля 2008 г. № 6-1930 (ред. от 26.05.2016) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. - № 35 (256).

35. О Правительстве Нижегородской области: закон Нижегородской области от 3 октября 2007 г. № 129-З (ред. от 29.01.2016) // Нижегородские Новости. – 2007. - № 184(3836).

36. О Правительстве Республики Дагестан: закон Республики Дагестан от 7 июня 2006 г. № 33 (ред. от 30.12.2013) // Дагестанская правда. - 2006. - №№ 147-148.

37. О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области: закон Новосибирской области от 03 марта 2004 г. № 168-ОЗ (ред. от 02.03.2017) // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. - 2004. - № 10.

38. О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области: закон Кировской области от 26 июля 2001 г. № 10-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 11.11. 2017).

39. О формировании Правительства Алтайского края: указ Губернатора Алтайского края от 23 декабря 2016 г. № 170 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 15.12. 2017).

40. О структуре исполнительных органов государственной власти Новосибирской области: постановление Губернатора Новосибирской области от 19 апреля 2010 г. № 130 (ред. от 22.04.2015) // Советская Сибирь. – 2010. - № 153.

41. О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Алтай: указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 22 октября 2014 г. № 272-у (ред. от 04.04.2016) // Сборник законодательства Республики Алтай. -2014. -№ 117(123). - Стр. 214.

42. О структуре органов исполнительной власти Красноярского края: указ Губернатора Красноярского края от 13 октября 2014 г. № 224-уг (ред. от 06.12.2016) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2014. - № 40(669).

43. Об утверждении Регламента Правительства Алтайского края: постановление Правительства Алтайского края от 30 января 2017 г. № 16 // Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 15.11.2017).

44. О Регламенте Правительства Иркутской области: постановление Правительства Иркутской области от 01 июня 2016 № 334-пп (ред. от 26.01.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 05.06.2018).

Материалы практики:

1. «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 группы депутатов Государственной Думы»: постановление Конституционного Суда РФ от 24

декабря 2012 г. № 32-П // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 53. -Ч. 2. - Ст. 8062.

2. «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 декабря 2005 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 3. - Ст. 336.

3. «По ходатайству главы администрации Архангельской области об официальном разъяснении отдельных положений Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» : определение Конституционного Суда РФ от 08 апреля 2003 г. № 110-О // Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 12.04. 2018).

4. «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» : постановление Конституционного Суда РФ от 09 июля 2002 г. № 12-П //Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 28. – Ст. 2909.

5. «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 // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.ksrf.ru>. (дата обращения 12.04. 2018).

6. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева»: постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.ksrf.ru>. (дата обращения 21.05.2018).

7. «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 08 июня 2000 г. № 91-О // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 28. - Ст. 3000.

8. «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 № 2-П // Собрание законодательства РФ. – 1999. - №6. - Ст. 866.

9. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 4. - Ст. 409.

Научная литература

1. Авакьян, С.А. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А.Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2014. - 596 с.
2. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебный курс. В 2 т. / С.А. Авакьян. - М.: Норма ИНФРА, 2011. - Т. 2. - 677 с.
3. Авраменко, С.Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: монография / С.Л. Авраменко. - М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2003. - 102с.
4. Алехин, А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 2010. – 376 с.
5. Баглай, М.В Конституционное право зарубежных стран: учебник/ под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. - М.: Норма, 2004. — 832 с.
6. Байтин, М. И. О юридической природе решений Конституционного Суда РФ / М. И. Байтин // Государство и право. - 2006. - № 1. - С. 5 - 11.
7. Бачило И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. Бачило И.Л. - М.: Юристъ, 1998. – 432 с.
8. Безруков, А.В. Конституционное право России: учебное пособие / А.В. Безруков. - М.: Юстицинформ, 2015. - 304 с.
9. Бельский, К.С. Феноменология административного права / отв. ред.: Кремень С.А. - Смоленск: Изд-во Смол. гуманитар. ун-та, 1995. - 144 с.
10. Бердашкевич, А.П. Органы государственной власти: функционал и статус / А.П. Бердашкевич // Государственная власть и местное самоуправление. - 2013. - №9. - С. 12 - 17.
11. Братановский, С.Н. Административное право: учебник / С.Н. Братановский. - М.: Директ-Медиа, 2013. - 921 с.
12. Володько, И.А. Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения / И.А. Володько // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 9. - С. 19 - 22.

13. Герасимов, В.М. Юриспруденция: разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации: учеб.-метод.пособие / под общ. ред. В.М. Герасимова, Б.П. Елисеева, А.Г. Шорникова. М., 2002.- 426с.
14. Гончаров, В.В. Понятие исполнительной власти, ее место в механизме государственной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ / В.В. Гончаров, С.М. Жилин // Право и политика. - 2010. - № 2. – 314 с.
15. Дельпере, Ф., Энтин, Л.М. Конституционные реформы и процесс федерализации в Бельгии / Ф. Дельпере, Л.М.Энтин // Советское государство и право. - 1989. - №11. - 307с.
16. Дзидзоев, Р.М. Призвание к должности главы субъекта Российской Федерации: новый формат // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции.- М.: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2012.- С. 464 – 468.
17. Законодательство о выборах глав субъектов РФ. Досье // Сайт ТАСС [Электронный ресурс] – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://tass.ru/info/1382992> (дата обращения 13.05.2018).
18. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. К 80-летию Института государства и права РАН / отв. ред.: Хаманева Н.Ю. - М.: Новая правовая культура, 2004. - 568 с.
19. Исполнительная власть: организация и взаимодействие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. - М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2000. - 240 с.
20. История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. - М., 2003. – 336 с.
21. Ишеков, К.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / под ред. Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. // Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс] – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 12.04.2018).

22. Ишеков, К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. - Саратов: ГОУ ВПО Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, 2010. - 244 с.
23. Казанник, А.И. Конституционное право: университетский курс: учебник / А.И. Казанник, А.Н. Костюкова - М.: Проспект, 2015. – 516 с.
24. Кененова, И.П., Троицкая, А.А., Шустров, Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях / Кененова И.П. - М., 2015. – 423с.
25. Кильметова, Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации /Р.Р Кильметова // Общество и право. - 2010.- № 2. С. 47 - 50.
26. Козлов, Е.И. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлов, О.Е. Кутафин. - М.: Юристъ, 2004. - 587 с.
27. Конин, Н.М. Административное право России: учебник / Н.М. Конин. - М.: Проспект, 2010. – 784 с.
28. Коновалова, Л.Г. Модернизация системы и структуры органов исполнительной власти Алтайского края / Л.Г.Коновалова // Сайт справочно-правовой системы Гарант [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 03.05.2017).
29. Концепцию создания правительства в Алтайском крае представила «Справедливая Россия» от 12 ноября 2013 г. // Сайт асфера.инфо [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.asfera.info> (дата обращения 17.11.2017).
30. Кравцова, Е.А. К вопросу об участии Президента Российской Федерации в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации / Е.А.Кравцова // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 6.- С.45-49.

31. Лапина, М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие / науч. ред.: Демин А.А. - М.: Изд-во Ин-та проблем риска, 2006. –238 с.
32. Лобанов, И. В. Конституционное регулирование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / И.В. Лобанов // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. том 11. – 2011. - № 1. – 25с.
33. Лучин, В.О. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. - М.: Норма, 2012. – 727 с.
34. Макаренко, И.Л. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дис...канд.юрид.наук: 12.00.02 / И. Л. Макаренко. - М., 2010. - 202с.
35. Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. - М., 2003. - 584 с
36. Маньковский, И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти: монография /И.Ю. Маньковский //. - Барнаул: Изд-во Алт. ун-та.- 2007.-186 с.
37. Мирзоев, М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации / М.Г. Мирзоев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 1. - С. 33 - 38.
38. Михалева, Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование / Н.А. Михалева. - М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. - 366 с.
39. Нарутто, С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ / С.В. Нарутто // Lex russica. - 2013. - № 7. - С. 698 - 705.
40. Окуньков, Л.А. Конституция Королевства Бельгии 1831 г. (консолидированный текст 1984 г.) // Конституции государств Европы: В 3-х т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. - М., 2001. Т. 1. – 370с.

41. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ.- 2014.- 692с.
42. Составлен перечень соглашений о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана.[URL: http://minjust.ru/ru/press/news/sostavlen-perechen-soglasheniy-o-peredache-polnomochiy-mezhdu-federalnymi-organami](http://minjust.ru/ru/press/news/sostavlen-perechen-soglasheniy-o-peredache-polnomochiy-mezhdu-federalnymi-organami) (дата обращения 05.06.2018).
43. Савицкий, П.И. Система высших органов государства и органов субъектов федерации в Бельгии / П.И. Савицкий // Правоведение. - 2000. - № 4. - 74с.
44. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. - М.: Проспект, 2017. – 275с.
45. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М.: Норма, 2004. – 382 с.
46. Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации: Материалы к отчету в двух томах / отв.ред. А.А. Клишае, В.В.Плигин. – М.: Норма, 2013. - Т. 1. - 119с.
47. Россинский, Б.В, Старилов, Ю.Н., Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. - М.: Норма, 2010. - 928 с.
48. Силаев, А.А. Проблемы организации исполнительной власти в Российской Федерации и федеративных государствах Европы/ А.А. Силаев // Административное и муниципальное право. – 2011. - № 5. – С.17 - 36.
49. Смоленский, М.Б. Административное право: учебник / М.Б. Смоленский. - М.: КНОРУС, 2010. – 320 с.
50. Старилов, Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч.1: История. Наука. Предмет. Нормы. / Ю. Н. Старилов. – Воронеж.: Изд-во ВГУ, 1998. – 392 с.
51. Старовойтов, А.А. К проблеме типологии органов исполнительной власти / А.А. Старовойтов // Юрист. - 2013. - №19. - С. 44 - 53.

52. Старцев, Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах / Я.Ю. Старцев. - М.: Логос, 2005. - 207с.
53. Степанова, А.А. Заметки о высшем должностном лице субъекта Федерации / А.А. Степанова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. - № 7. - С. 30 – 35.
54. Сухарев, А.Я. Правовые системы стран мира / А.Я. Сухарев - М.: Норма, 2003. - 976 с.
55. Тиунова, Л.Б. Разделение властей в Российской Федерации: конституционная модель / Л.Б. Тиунова // Правоведение. - 1996. - № 4. - С. 40 – 47.
56. Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. / Ю.А.Тихомиров. - М.: Проспект, 2005. – 698с.
57. Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф., Государственное и региональное управление: учебное пособие / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. – 320 с.
58. Чепрасов, К.В. Административная реформа и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти России / К.В. Чепрасов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. - № 7.- С.51-54.
59. Чертков, А.Н. Совершенствование федерального законодательства об организации государственной власти субъектов Российской Федерации / А.Н. Чертков // Право и политика. - № 3. - 2004. -С.2 - 4
60. Шувалов, М.Н. Конституционно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.Н Шувалов. - М., 2009. - 199 с.
61. Шумков, Д.В. Система органов исполнительной власти республик- субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ...канд.юрид. наук: 12.00.10 / Д.В. Шумков. - М., 1999. - 37 с.
62. Ходатенко, Е.Н. Конституция Индии и ее роль в становлении и эволюции индийской государственности: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03 / Е.Н. Ходатенко. - М., 2000. – 161 с.

Выпускная квалификационная работа выполнена мной совершенно самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

« ___ » _____ Г.

(подпись)

(Ф.И.О.)