



КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

ПП № 5(53)-2015. стр. 9—19

УДК 342.5(470) + 342.4(470) + 340.131

В. А. Лебедев

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РФ

V. A. Lebedev

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF THE ORGANIZATION OF STATE POWER IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Автор показывает, как Конституция РФ принципиально изменила политико-территориальное устройство страны, значительно расширив полномочия субъектов РФ, в том числе — в создании и обеспечении деятельности собственных органов государственной власти. В статье рассматривается порядок приведения к власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Анализируются положения Конституции Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, нормы конституций (уставов), законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации и особенности их проявления в современных условиях.

Ключевые слова: Конституция РФ, государственная власть, субъекты РФ, законодательная власть, исполнительная власть, высшее должностное лицо субъекта РФ, конституционный (уставный) суд.

The article deals with the constitutional and legal bases of the organization of state power in the Russian Federation. The author shows how the Russian Constitution fundamentally changed the political-territorial division of the country, greatly expanding the powers of the subjects of the Russian Federation, including — in the establishment and activities of their own public authorities. This article describes how to bring the power of a higher official of the subject of the Russian Federation. Analyzing provisions of the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, the norms of the constitutions (charters), legislative powers of the subjects of the Russian Federation and the peculiarities of their manifestations in modern conditions.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, the government, the subjects of the Russian Federation, the legislature, the executive, the supreme official of the subject of the Russian Federation, constitutional (charter) court.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют как федеральные органы, так и органы власти субъектов РФ, т. е. в субъектах РФ есть своя государственная власть. В соответствии с ч. 2 ст. 11 Конституции РФ: «Государственная власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые

им органы государственной власти». В Конституции РФ не предусматривается, какие конкретно органы государственной власти должны быть в субъектах Федерации. Предполагая самостоятельность субъектов в формировании своих органов, Конституция устанавливает, что при этом должно соблюдаться единство

9

Конституция,
государство и общество





органов государственной власти. Так, ч. 1 ст. 77 Конституции гласит: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». Сама система органов государственной власти субъектов РФ и взаимоотношения законодательной и исполнительной власти должна быть в основном аналогична федеральной, но может учитывать особенности тех или иных субъектов РФ. Однако такие отклонения должны соответствовать принципам федерализма и самостоятельности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в пределах, определенных законодательством. Конституция РФ (ст. 77) формулирует лишь основные подходы к системе органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Однако при этом они обязаны руководствоваться несколькими исходными положениями федеральной конституции. Это прежде всего ст. 5, закрепляющая единство системы государственной власти; ст. 10, гласящая, что государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы законодательной, исполнительной власти самостоятельны; ч. 3 ст. 118, согласно которой судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом; ч. 2 ст. 77, говорящая о единстве исполнительной власти в РФ по вопросам федерального ведения; ст. 1, согласно которой РФ — государство с республиканской формой правления; ст. 14, в соответствии с которой Россия — светское государство, где религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом [1, с. 35 и след.]. Конституционный Суд РФ, толкуя положения ст. 77 Конституции о самостоятельности субъектов РФ в установлении системы собственных органов государственной власти, сформулировал следующие правовые позиции: конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации исходили из федеральной схемы построения взаимоотношений

законодательной и исполнительной властей, что в свою очередь означает: 1. При построении системы государственной власти необходимо неукоснительное соблюдение принципа разделения и самостоятельности каждой из ветвей власти при обязательном их взаимодействии; 2. Члены законодательного органа субъекта РФ получают свой мандат непосредственно от народа; 3. Должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти [7].

Общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» [6] (с последующими изменениями). Таковыми являются: государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий; самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

В каждом субъекте РФ есть принятая им конституция, устав. В них отражены особенности статуса, полномочий, структуры и организации работы органов государственной власти субъекта. В ряде субъектов приняты законы о представительном органе государственной власти, о главе исполнительной власти субъекта и возглавляемом им коллегиальном органе исполнительной власти (правительстве или администрации).

Согласно ст. 2 вышеназванного федерального закона систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный)

орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Ряд субъектов РФ не ограничиваются закреплением системы высших органов государственной власти [4]. Они вводят главы, определяющие их взаимодействие (гл. 6 Устава Архангельской области — «Взаимодействие Областного Собрания и Губернатора Архангельской области, Правительства Архангельской области»; гл. 6 Устава Псковской области — «Взаимодействие Областного Собрания, администрации области и органов исполнительной власти области»; гл. 8 Устава г. Санкт-Петербурга — «Взаимодействие органов государственной власти Санкт-Петербурга») и др.

Как мы уже отмечали, согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты Федерации могут устанавливать только свою систему органов законодательной и исполнительной власти. Им не дано право устанавливать свою систему органов судебной власти. Судебная система является единой и федеральной. В Конституции Российской Федерации не содержится полный перечень судов, входящих в судебную систему. В ней лишь сформулированы следующие положения, относящиеся к структуре судебной власти. В соответствии со ст. 125—126 действуют Конституционный Суд, Верховный Суд Российской Федерации. В Конституции упоминаются и другие федеральные суды (п. «е» ст. 83, ч. 2 ст. 128). Располагаются соответствующие звенья судов на территориях субъектов РФ, но это лишь означает их территориальную сферу деятельности. Они не превращаются в суды субъекта РФ, хотя при разрешении дел не только руководствуются федеральным законодательством, но и учитывают местное нормативно-правовое регулирование.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» [5] позволяет отнести к судам субъектов РФ мировых судей, но это касается в большей степени их создания и частичной материальной поддержки.

Субъекты РФ могут создавать только один из видов судов — конституцион-

ные (уставные) суды самих субъектов. Сейчас их 17. Основной задачей этих судов является оценка на предмет соответствия конституции, уставу субъекта РФ законов и иных правовых актов субъекта. Конституционные (уставные) суды руководствуются общими принципами и правилами, обязательными для любых судов в Российской Федерации, которые отражаются в законе субъекта о конституционном (уставном) суде. У этих судов двойственная природа. С одной стороны, конституционный (уставный) суд субъекта РФ является частью судебной системы, с другой — органом судебной власти субъекта РФ.

На территории субъектов РФ действуют структурные подразделения федеральных государственных органов. Законодательство предоставляет субъектам право участвовать в согласовании кандидатур на занятие соответствующих должностей с федеральными структурами. В реальной жизни обычно такое согласование производится не с представительным органом, а с главой исполнительной власти или высшим коллегиальным исполнительным органом субъекта.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Общая характеристика. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Федерации. Он создается для выполнения одной из ключевых функций — принятия законов и иных нормативных актов. В принимаемых актах он должен отражать потребности жителей своего субъекта Федерации, согласовывая их с интересами страны в целом. Термин «представительный» в его наименовании означает лишь то, что этот орган избран народом и является проводником его интересов.

Законодательный (представительный) орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать, самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Расходы на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта





Федерации предусматриваются в бюджете субъекта Федерации отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации парламенты являются однопалатными, хотя до 2012 г. в ряде республик (Кабардино-Балкария, Карелия, Башкортостан, Саха (Якутия), Адыгея) и Свердловской области имели двухпалатную структуру.

Установленное число депутатов законодательного органа определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Согласно закону установленное число депутатов должно составлять:

а) не менее 15 и не более 50 депутатов — при численности избирателей менее 500 тыс. человек;

б) не менее 25 и не более 70 депутатов — при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн человек;

в) не менее 35 и не более 90 депутатов — при численности избирателей от 1 млн до 2 млн человек;

г) не менее 45 и не более 110 депутатов — при численности избирателей свыше 2 млн человек.

Так, в Законодательном Собрании Свердловской области насчитывается 50 депутатов, Законодательном Собрании Оренбургской области — 47 депутатов, в Курганской областной Думе — 34 депутата, Думе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры — 35 депутатов, Государственной думе Ямало-Ненецкого автономного округа — 22 депутата, Законодательном Собрании Челябинской области — 60 депутатов.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июля 2012 г. № 67-ФЗ (с изм.) предоставляет региональному законодателю самостоятельно определять порядок формирования своего представительного органа государственной власти, устанавливая пропорциональную либо пропорционально-мажоритарную избирательную систему.

Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свою деятельность как на профессиональной постоянной основе, так и на непостоянной, без отрыва от основной деятельности. Количество депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Законодательный орган субъекта Федерации является правомочным, если в его состав избрано не менее $\frac{2}{3}$ от установленного числа депутатов. Правомочность заседания законодательного органа субъекта Федерации определяется законом субъекта Федерации. При этом заседание неправомочно, если на нем присутствует менее 50% от числа избранных депутатов. Правомочное заседание должно проводиться не реже одного раза в три месяца.

Срок полномочий депутатского состава законодательного органа одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации и не может превышать пять лет.

Полномочия законодательных органов РФ могут быть прекращены досрочно: в случае самороспуска; при вступлении в силу решения суда о неправомочности депутатского состава, в том числе в связи со сложением депутатами полномочий; в случае роспуска законодательного органа главой региона или Президентом России.

При досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта Федерации назначаются внеочередные выборы.

Компетенция законодательного органа субъекта Федерации. К основным полномочиям законодательного органа субъекта Федерации относится: принятие конституции субъекта Федерации и поправок к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Федерации, принятие устава субъекта Федерации и поправок к нему; осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в пределах полномочий субъекта Федерации; осуществление иных полномочий, установленных Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Федерации.

Полномочия законодательных (представительных) органов можно разделить на следующие группы: полномочия в области государственного строительства (установление административно-территориального устройства субъекта Федерации и др.); полномочия в области экономического, социального и культурного развития (принятие бюджета субъекта

екта Федерации, введение налогов и сборов субъекта Федерации, утверждение программ его социально-экономического развития и др.); полномочия в области внешних связей (например, утверждение международных и внешнеэкономических соглашений субъекта Федерации с субъектами зарубежных федераций), кадровые (например, наделение лица полномочиями главы субъекта Федерации), контрольные (например, проверка исполнения бюджета субъекта Федерации).

В ведении законодательной власти находится решение вопросов, связанных с изменением границ субъекта РФ; назначением членов региональной избирательной комиссии, формирование контрольно-счетного органа, назначением на должность и освобождением от должности уполномоченного по правам человека субъекта РФ; назначением на должность мировых судей; учреждением наград и установлением почетных званий субъекта РФ.

Региональные парламенты наделены правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании, обладают правом запроса в Конституционный Суд РФ; избирают представителя в Совет Федерации и прекращают его полномочия.

Законодательный процесс, принятие иных решений. Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Федерации принадлежит депутатам, главе (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта Федерации, представительным органам муниципальных образований. Конституцией (уставом) субъекта Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ — представителям от данного субъекта Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории субъекта Федерации.

Право законодательной инициативы, кроме названных выше ее субъектов, имеют Конституционный и Верховный Суд республики, но только по вопросам их ведения (Республика Коми); в Ставропольском крае такое право предоставлено депутатам Федерального Собрания РФ, избранным от этого края, а также депутатским формированиям в Государственной думе Ставропольского края. Правом законодательной инициативы наделены: представительные органы местного самоуправления и общественные организации в лице их республиканских органов (Республика Карелия); президиум, постоянные комиссии и комитет парламентско-

го контроля Государственного Совета, а по вопросам трудовых отношений и социальной защиты трудящихся — Республиканский Совет профессиональных союзов (Республика Татарстан); городские и районные органы местного самоуправления, общественно-политические организации (Республика Удмуртия); постоянные комитеты Государственного Собрания (Республика Марий Эл); Конституционный суд, Верховный суд и прокурор республики могут вносить законопроекты по любым вопросам (Республика Башкортостан); десять тысяч жителей, обладающих избирательным правом и подписавших петицию (г. Москва). В Свердловской области правом законодательной инициативы кроме губернатора обладают правительство и Уставный Суд; В Иркутской области такое право предоставлено прокурору области, областному и арбитражному судам, но только по вопросам их ведения. В Свердловской области эти органы могут участвовать в законотворческой деятельности без каких-либо ограничений. В Псковской области — главам местного самоуправления районов и городов Пскова и Великие Луки. Устав Сахалинской области закрепляет право законодательной инициативы за Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Сахалинской области, представителям коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе по вопросам их ведения, а также областным объединениям профсоюзов по вопросам, затрагивающим трудовые и иные социально-экономические права и интересы населения Сахалинской области. Устав Приморского края наделает правом законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в Приморском крае и избирательную комиссию Приморского края по вопросам их ведения, а Конституция Саха (Якутия) — республиканские органы политических партий. Правом законодательной инициативы наделены также комитеты и комиссии, республиканские группы (фракции), главы местного самоуправления, представительные органы местного самоуправления городов и районов (Самарская область). Устав (Основной закон) Амурской области предписывает, что проекты законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и социально-экономические права трудящихся, разрабатываются органами государственной власти области с учетом мнения объединений профсоюзов области. В большинстве субъектов Федерации право представлять законодательному



органу власти проект закона о бюджете наделено только высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Например, такие нормы содержатся в Уставе Хабаровского края, в Конституции Саха (Якутия).

Как видим, в каждом субъекте РФ круг субъектов права законодательной инициативы неодинаков. Общим же является легальное и официальное признание определенного круга органов, правомочных вносить проект закона или законодательное предложение, участвовать в его доработке, рассмотрении и принятии.

Законопроекты, внесенные в законодательный орган субъекта Федерации главой (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта Федерации, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке. Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Федерации, рассматриваются законодательным органом по представлению главы (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации либо при наличии его заключения. Данное заключение представляется в законодательный орган в устанавливаемый конституцией (уставом) субъекта Федерации срок, который не может быть менее 20 календарных дней.

Проект закона субъекта Федерации рассматривается законодательным органом не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного органа [2].

Порядок принятия законодательным органом государственной власти субъекта Федерации нормативных правовых актов зависит от вида акта. Так, конституция (устав) субъекта Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее $\frac{2}{3}$ голосов от установленного числа депутатов, законы субъекта Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, а постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов.

Законы субъекта Федерации, принятые законодательным органом, направляются для обнародования главе (ру-

ководителю высшего исполнительного органа) субъекта Федерации в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации. Глава обязан обнародовать конституцию (устав), закон субъекта Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации и не должен превышать 14 календарных дней с момента поступления указанного закона. Порядок обнародования конституции (устава), закона субъекта Федерации устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации. В случае отклонения закона субъекта Федерации главой (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта Федерации отклоненный закон возвращается в законодательный орган с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

В случае отклонения главой (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта Федерации закона субъекта Федерации указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее $\frac{2}{3}$ голосов от установленного числа депутатов. В этом случае закон не может быть повторно отклонен главой (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта Федерации и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации.

Конституция (устав), закон субъекта Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Законы, иные нормативные правовые акты субъекта Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через 10 дней после их официального опубликования.

Статус депутата законодательного органа субъекта Федерации, срок его полномочий регулируются федеральным и региональным законодательством. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации избирается на срок полномочий того созыва депутатов, в состав которого он входит (до пяти лет). В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы,

должности государственной гражданской службы субъекта Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В случае осуществления депутатом деятельности на профессиональной постоянной основе он не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной, иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Преподавательская, научная или иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных, иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, законодательством Российской Федерации. Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Гарантии депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации. В случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. Депутат вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением им своих полномочий.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В субъектах Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации. Это совокупность органов, осуществляющих исполнительные и распорядительные полномочия, объединенных едиными целями, задачами, принципами деятельности, имеющих внутреннюю структуру. В нее наряду с высшим исполнительным органом субъекта Федерации входят: глава (руководитель высшего исполнительного органа) субъекта Федерации; отраслевые исполнительные органы (министерства, департаменты, главные управления, управления, комитеты); территориальные органы. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации определяется главой (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

В региональных нормативных правовых актах в настоящее время достаточно подробно определяются система и структура органов исполнительной власти субъектов Федерации [3]. Это, например, законы Кабардино-Балкарской Республики от 5 июля 2005 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики», Республики Алтай от 18 октября 2005 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Алтай», Краснодарского края от 7 июня 2001 г. «О структуре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края — администрации Краснодарского края и системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края».

Глава субъекта Федерации. Глава (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации — высшее должностное лицо субъекта. Он является главой всей системы исполнительной власти своего субъекта. В конституциях (уставах) субъектов Федерации используются различные наименования главы: глава республики, глава администрации, губернатор, председатель правительства, мэр. В Республике Тыва устанавливается система органов исполнительной власти во главе с Правительством Республики Тыва, возглавляемым председателем Правительства Республики Тыва. Председатель Правительства Республики Тыва является высшим должностным лицом Республики





Тыва. В других субъектах Федерации высшее должностное лицо именуется главой администрации, губернатором. В Москве высшее должностное лицо именуется мэром.

Замещение должности главы субъекта Федерации. Высшим должностным лицом субъекта Федерации может быть гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта выдвигаются политическими партиями. Последние вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется в соответствии с Указом Президента РФ от 11.07.2013 № 620 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации». В соответствии с ним политические партии не позднее чем за 10 дней до внесения предложений о кандидатурах проводят консультации с Президентом Российской Федерации. По поручению Президента проводить указанные консультации может Руководитель Администрации Президента Российской Федерации или иное должностное лицо Администрации Президента Российской Федерации.

Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Число лиц, необходимое для такой поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. В субъектах, в которых не имеется избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов или избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований, поддержка кандидата осуществляется депутатами представительных органов указанных муниципальных образований.

Кандидату на должность высшего должностного лица субъекта, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Конституцией или уставом, законом субъекта Российской Федерации может быть также предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта.

Кандидаты для избрания на должность высшего должностного лица субъекта представляются в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в действующем на день внесения Президенту указанных предложений законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта также вправе вносить Президенту Российской Федерации политические партии, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе по итогам предыдущих выборов.

Каждая политическая партия, имеющая право вносить предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта, предлагает Президенту не более трех кандидатур.

До внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах политическая партия обязана провести консультацию с политическими партиями, не имеющими права предлагать кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта и зарегистрировавшими свои региональные отделения в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Президент Российской Федерации не позднее чем за 20 дней до дня голосования по избранию высшего должностного лица субъекта из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

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

Ограничения для главы субъекта Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Федерации не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, не

может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Названные ограничения в части, касающейся замещения государственных должностей федеральной государственной службы, не применяются в случаях, установленных указами Президента РФ. Преподавательская, научная, иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, законодательством Российской Федерации. Глава субъекта Федерации не вправе входить в состав органов управления, попечительских, наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, законодательством Российской Федерации.

Срок полномочий. Глава субъекта избирается на пять лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Но эти полномочия могут прекратиться досрочно в случае: его смерти; отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта Федерации; его отставки по собственному желанию; отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных законодательно предусмотренных случаях; признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утраты им гражданства Российской Федерации; отзыва избирателями.

Решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации принимается законодательным органом субъекта Федерации по представлению Президента РФ, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации законода-





тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Компетенция главы субъекта Федерации. Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа) субъекта Федерации имеет следующие полномочия: представляет субъект Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Федерации; обнародует законы субъекта Федерации либо отклоняет их; формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации и принимает решение о его отставке; представляет в законодательный (представительный) орган субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом субъекта РФ; вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа субъекта Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный орган на первое заседание ранее установленного срока; вправе участвовать в работе законодательного органа субъекта Федерации с правом совещательного голоса; обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации с иными органами государственной власти данного субъекта и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями; осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъектов РФ.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа) субъекта Федерации на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта Федерации издает указы (постановления) и распоряжения, которые обязательны к исполнению на территории субъекта Российской Федерации.

В случаях, когда высшее должностное лицо субъекта Федерации временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Высший исполнительный орган субъекта Федерации обладает общей компетенцией в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, состоит из министров, руководителей департаментов, управлений, имеет свой аппарат, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Во многих субъектах Федерации он является коллегиальным органом.

Высший исполнительный орган субъекта Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Он осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; разрабатывает для представления главой субъекта Федерации в законодательный орган субъекта Федерации проект бюджета субъекта Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Федерации; обеспечивает исполнение бюджета субъекта Федерации и готовит отчет о его исполнении, отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Федерации для представления их главой субъекта Федерации в законодательный орган субъекта Федерации; формирует иные органы исполнительной власти субъекта Федерации; управляет и распоряжается собственностью субъекта Федерации, а также объектами федеральной собственности, переданными в управление субъекту Федерации Российской Федерацией; вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с российским законодательством изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Федерации, а также вправе обратиться в суд.

Литература

1. Лебедев, В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства / В. А. Лебедев. — М. : Проспект, 2015.
2. Лебедев, В. А. Законодательные полномочия субъектов Российской Федерации / В. А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 8. — С. 47—51.
3. Лебедев, В. А. Система исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации / В. А. Лебедев // Проблемы права. — 2014. — № 1. — С. 9—21.
4. Лебедев, В. А. Становление системы органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации / В. А. Лебедев // Проблемы права. — 2013. — № 3. — С. 161—173.
5. О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1.
6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
7. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края : Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // СЗ РФ. — 1996. — № 4. — Ст. 409.

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета (МГЮА) им. О. Е. Кутафина, Россия, 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

LEBEDEV Valerian Alekseyevich, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Official within the sphere of higher professional education of the Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin, Moscow. Bld. 9., str. Sadovaya Kudrinskaya, Moscow, 123995. E-mail: lebedev_va@bk.ru

For citation: **V. A. Lebedev**. Establishing and developing the concepts of human and civil rights and freedoms in the Constitutions of the Russian Federation
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 5(53).2015. pp. 9—19.

