

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НН ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 352.075.1

Викулина Алина Альбертовна

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель

к.ю.н., доцент



С.А. Татарinov

Автор работы



А.А. Викулина

Томск – 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	7 – 9
1. Правовая природа органов государственной власти субъектов Российской Федерации	
1.1. Назначение и место органов государственной власти субъектов Российской Федерации в системе разделения властей на региональном уровне.....	10 – 19
1.2. Общие принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	19 – 21
1.3. Российский федерализм и теоретико-правовые аспекты организации и осуществления государственной власти в субъектах Российской Федерации.....	21 – 23
2. Правовое регулирование организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти в субъектах Российской Федерации	
2.1. Конституционно-правовой статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.....	24 – 31
2.2. Компетенция и порядок деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.....	31 - 35
2.3. Регулирование форм и порядка деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.....	35 – 39
3. Правовое регулирование организации и деятельности исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации	
3.1. Порядок формирования и система исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.....	40 – 47

3.2. Особенности правового статуса главы субъекта Российской Федерации.....	57 – 56
3.3. Порядок взаимодействия с органами государственной власти и конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	56 – 63
Заключение.....	64 - 66
Список использованных источников и литературы.....	67 - 78

АННОТАЦИЯ

Федеративное устройство Российской Федерации имеет сложный, многоуровневый характер. Асимметричность субъектов, различие их политико-правового статуса и экономического состояния оказывают существенное влияние не только на формирование органов государственной власти в указанных субъектах, но и на их функционирование, что сказывается на работе всех систем государства.

Ввиду этого появляется особая актуальность в исследовании органов государственной власти субъектов федерации, изучение их места в системе разделения властей на уровне субъекта, а также реализацию конституционно-правовых основ, регулирующих организацию и деятельность данных органов.

При написании магистерской диссертации использовано 97 источников, в том числе 40 нормативно-правовых актов.

Структура диссертации определена поставленной целью и задачами. Данная работа состоит из введения, трех глав, заключения, а также списка использованных источников и литературы.

Во введении отражена актуальность избранной темы, установлены цели и задачи, предмет, объект и методы исследования, определена теоретическая основа изучаемой темы.

Первая глава диссертации состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе рассматривается теоретический аспект организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации: изучается их место в общей системе публичной власти Российской Федерации, определяется понятийный аппарат.

Во втором параграфе анализируются существующие принципы деятельности указанных органов, указывается их практическое применение при организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

В третьем параграфе изучаются особенности российской модели федерализма и теоретико-правовые аспекты организации и осуществления государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Вторая глава работы состоит из трех параграфов.

В первом параграфе рассматриваются конституционно-правовой статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Указывается на особый характер данного органа, его исторические и культурные особенности, учитываемые в структуре и названии органа. Анализируются особенности формирования данных органов на примере субъектов, входящих в состав Сибирского федерального округа.

Во втором параграфе изучаются компетенция и порядок деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Особое

внимание уделяется контрольным полномочиям, используемым при взаимодействии законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В третьем параграфе рассматриваются юридические особенности регулирования форм и порядка деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Особое внимание уделяется необходимости предоставления законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации, в силу особенностей их деятельности, иметь возможность строить её в соответствии со спецификой самого субъекта, его исторических, культурных, национальных особенностей.

Третья глава работы состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе анализируются порядок формирования и система исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Уточняется, что при российской модели федерализма на данный момент существует четыре модели комплектования исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, описываются особенности каждой из них на примере субъектов, входящих в состав Сибирского федерального округа.

Во втором параграфе рассматриваются особенности правового статуса главы субъекта Российской Федерации, а также порядок наделения его полномочиями. Особое внимание уделяется закреплённой в данный момент процедуре наделения данного лица полномочиями, существующими коллизиями в каждой из выделенных моделей, предлагаются варианты совершенствования элементов процедуры.

В третьем параграфе отражены порядок взаимодействия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с органами государственной власти и конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Особое внимание уделяется такой форме взаимодействия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, как предоставление отчета. Изучается содержание данного отчета и порядок его предоставления, вносятся предложения по усовершенствованию данной формы взаимодействия.

Конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации рассматривается в аспекте отзыва данного лица по различным основаниям. Особое внимание уделяется процедуре отзыва главы субъекта Российской Федерации населением данного субъекта Российской Федерации, также вносятся предложения по усовершенствованию указанной процедуры.

В заключении формулируются основные выводы, определяется соответствие достигнутых результатов поставленной цели и задачам, предлагаются способы устранения выявленных проблем.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Федеративное устройство Российской Федерации имеет сложный, многоуровневый характер. Ассиметричность субъектов, различие их политико-правового статуса и экономического состояния оказывают существенное влияние не только на формирование органов государственной власти на данных территориях, но и на их функционирование, что сказывается на работе всех систем государственной власти.

Ввиду этого появляется особая актуальность в исследовании органов государственной власти субъектов Российской Федерации, изучение их места в системе разделения властей на уровне субъекта, а также особенности реализации конституционно-правовых основ, регулирующих организацию и деятельность данных органов.

Научная новизна данной работы заключается в сопоставлении особенностей построения органов государственной власти в различных по своему статусу субъектах Российской Федерации, разнообразием подходов в решении этих вопросов. Это позволит найти общие черты и закономерности их становления, особенности законодательного регулирования их взаимоотношений, а также определить общие тенденции развития законодательства в сфере организации и функционирования органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Предметом исследования являются положения нормативных правовых актов, регулирующих организацию и функционирование органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и функционирования органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Цель исследования – изучение конституционно-правовых основ, регулирующих организацию и деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, анализ назначения и места указанных органов в системе разделения властей на региональном уровне, а также разработка предложений по улучшению эффективности деятельности данных органов.

Поставленная цель достигается посредством решения следующих *задач*:

1. Рассмотреть понятие и структуру органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
2. Определить место и назначение органов государственной власти в субъектах Российской Федерации на основании имеющихся нормативно-правовых актов;

3. Проанализировать функции и порядок формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
4. Рассмотреть особенности организации и порядок формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
5. Рассмотреть порядок формирования и систему исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации;
6. Изучить особенности правового статуса и порядок наделения полномочиями главы субъекта Российской Федерации;
7. Проанализировать основания и порядок привлечения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к конституционно-правовой ответственности;
8. Проанализировать порядок взаимодействия высшего должностного лица с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Методологическая основа исследования представлена общенаучными методами, в частности, методом анализа, синтеза и индукции, а также методом аналогии и классификации материала, специально-юридическими методами, среди которых выделяются формально-логический метод, сравнительно-правовой метод, метод системного анализа, метод толкования права.

Теоретическая основа исследования основывается на трудах таких ученых, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, И.А. Александров, П.А. Астафичев, М.В. Баглай, А.В. Безруков, Н.А. Богданова, В.И. Васильев, Е.М. Орлова, А.В. Павлушкин, А.А. Захаров, Р.Э. Гольдштейн, С.Ю. Зюзин, Н.Ю. Хаманев, Н.А. Кандрина, А.Т. Карасев, Р.Р. Кильеметова и другие.

Нормативно-правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, подзаконные правовые акты, издаваемые федеральными органами государственной власти и органами государственной власти в пределах своей компетенции.

Основные положения исследования, выносимые на защиту:

1. В работе обоснован вывод о том, что субъекты Российской Федерации обладают государственной властью, имеющей самостоятельный характер при решении вопросов, относящихся к исключительной компетенции субъектов;
2. В работе указывается на потребность в предоставлении законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации, в силу особенностей их деятельности, иметь возможность строить её в соответствии со спецификой самого субъекта, его исторических, культурных, национальных особенностей;

3. На сегодняшний день возникла необходимость в установлении единой нормативно-правовой модели организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации, основанной на государственной самостоятельности главы субъекта и высшего исполнительного органа субъекта, что особенно касается правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, его полномочий и ответственности;

4. Предлагается отразить в законодательстве требования к вопросам парламента по деятельности высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти региона во избежание нарушения указанным законодательным органом своих контрольных полномочий в отношении исполнительной власти региона;

5. Представляется необходимой правовая регламентация юридической ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации за непредоставление отчета о деятельности;

6. Последним в качестве необходимых мер вносится предложение по усовершенствованию процедуры отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации путём использования электронных платформ для голосования через привязку к государственным системам с усиленными мерами защиты и аутентификации.

Структура диссертации определена поставленной целью и задачами. Данная работа состоит из введения, трех глав, заключения, а также списка использованных источников и литературы.

1. Правовая природа органов государственной власти субъектов Российской Федерации

1.1. Назначение и место органов государственной власти субъектов Российской Федерации в системе разделения властей на региональном уровне

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ) в ст. 1 закрепляет основные характеристики России как правового, демократического государства, имеющего федеративное устройство. Видится необходимым рассмотреть указанные признаки, служащие основой для функционирования государственной власти на всех уровнях.¹

Признак, характеризующий Россию как правовое государство, складывается из ряда элементов. Во-первых, Российская Федерация признает верховенство права и верховенство закона в общественной и государственной жизни страны. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

Во-вторых, важным показателем правового государства является равенство всех перед законом. Российская Федерация гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничений прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ст. 19 Конституции РФ).

И, наконец, в-третьих, Россия, будучи полноправным членом мирового сообщества, признает составной частью своей правовой системы общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Установление в качестве основы государственно-территориального устройства федеративной модели указывает на сохранение баланса власти между федеральным центром и субъектами. Федеративное устройство России базируется на принципах, закрепленных в Конституции РФ (ч.3 ст.5).

Государственная целостность Российской Федерации. Реализация данного принципа означает, что Россия – цельное, единое и нераздельное, хотя и федеративное государство. Субъекты были образованы самой Россией в составе единого государства. Россия имеет все

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

признаки государства, выступает субъектом международного права. Она имеет общую, единую территорию, включающую территории всех субъектов, обеспечивает свой суверенитет и территориальную неприкосновенность.

Единство системы государственной власти. Это единство выражается в наличии единого высшего органа или системы органов, составляющих в совокупности высшую государственную власть. В России государственная власть реализуется системой, в которую входят федеральные органы государственной власти, а также органы государственной власти субъектов, образуемые ими самостоятельно в соответствии с их компетенцией и предметами ведения (ст. 71, 72, 73 Конституции РФ). Органы исполнительной власти составляют единую систему (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и её субъектами. Система органов государственной власти основана не только на принципе разделения власти по горизонтали, т.е. между законодательной, исполнительной и судебной властями, но и по вертикали – разграничение предметов ведения и полномочий различных видов органов Федерации и субъектов. Споры о компетенции между государственными органами РФ и органами государственной власти её субъектов разрешаются Конституционным Судом РФ (ст. 76 Конституции РФ).

Нормативное определение органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – органа государственной власти субъекта РФ) в настоящее время отсутствует. В Федеральном законе от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон №184) имеет место быть лишь определение каждого из видов органов государственной власти субъекта в соответствующей сфере деятельности, однако общего понятия нет.²

Представители юридической науки выработали ряд подходов к определению данного термина.

Профессор В.К. Самигуллин определяет орган государственной власти субъекта РФ как учрежденную субъектом организацию либо должность, действующую от имени субъекта Российской Федерации на основании нормативно-правовых актов РФ и данного субъекта, обладающая соответствующей структурой, обособленностью и самостоятельностью,

² Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

реализующая собственные функции и задачи, обладающая компетенцией, предстающей в виде предметов ведения и полномочий, имеющих властный, общеобязательный характер.³

Профессор И.А. Умнова в своём определении указывает на неразрывную связь федерального органа государственной власти и органа государственной власти субъекта РФ, и понимает его как образуемый субъектом Российской Федерации и установленный его конституцией (уставом) непосредственно государственный орган, наделённый государственно-властными полномочиями, т.е. правами и обязанностями в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий в пределах территории субъекта.⁴

Стоит уделить внимание и определению данного термина, которое было дано профессором И.А. Конюховой: орган государственной власти субъекта РФ - это составная часть государственного механизма (аппарата) субъекта Российской Федерации, которая образуется в установленном законом порядке для выполнения от имени государства его функций и задач и наделена в этих целях властными полномочиями.⁵

Однако профессор П.А. Астафичев указывает на существование практической необходимости в отождествлении органа государственной власти субъекта и государственного органа. Он указывает на то, что важнейшими характеристиками органа государственной власти признаются его относительно обособленный и самостоятельный характер как элемента государственного аппарата субъекта РФ, в силу чего его учреждение неизбежно становится связано с непосредственной организационно-юридической трансформацией и практической реализацией определенной функции государства.⁶

Согласно уже указанным принципам формирования органов государственной власти в субъектах РФ, данные органы делятся на следующие виды: 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 РФ.

Некоторые исследователи, проводя параллели между федеральными органами государственной власти, делят также органы государственной власти субъекта Федерации на высшие (относя к ним высший орган исполнительной власти субъекта и законодательный

³ Самигуллин В.К. Конституционное право России: курс лекций. – Уфа, 2016. – С. 314.

⁴ Умнова И. А. Конституционное право РФ: учебник для бакалавров / И. А. Умнова, И. А. Алешкова. - М., 2015. С. 278.

⁵ Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2014. С. 102.

⁶ Астафичев П.А. Проблемы правового регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. – № 6. – С. 22-26.

(представительный) орган), центральные (здесь по большей части представлены министерства, управления и ведомства в звене исполнительных органов государственной власти субъекта) и территориальные (например, согласно пп.5 ч.1 ст. 86 Устава Алтайского края, Правительство Алтайского края формирует иные органы исполнительной власти Алтайского края⁷; в соответствии с пп. «з» ч.1 ст. 2 Закона Алтайского края от 02.09. 2015 N 69-ЗС «О системе органов исполнительной власти Алтайского края», территориальные органы исполнительной власти Алтайского края также входят в данную систему: данное явление становится возможным в силу ч.1 ст. 78 Конституции, положения которой по аналогии закона были распространены на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ).⁸

Под системой органов государственной власти субъекта РФ принято понимать образуемые в соответствии с принципом разделения властей в установленном федеральным законом порядке органы, осуществляющие государственную власть в субъекте Российской Федерации.⁹

При этом в научной среде отмечается, что зачастую система органов государственной власти субъекта то необоснованно сужается лишь до исполнительных и законодательных (представительных) органов (исключая судебные), то расширяется, охватывая избирательную комиссию субъекта и контрольно-надзорные органы (например, Счётную палату).¹⁰

В Конституции РФ не предусматривается, какие конкретно органы государственной власти должны быть в субъектах Федерации. Предполагая самостоятельность субъектов в формировании своих органов, Конституция РФ устанавливает, что при этом должно соблюдаться единство органов государственной власти. Так, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ 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

⁷ Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. №3-ЗС (с изменениями и дополнениями)(принят Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 26 мая 1995 г. N 101 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.08.2015, "Собрание законодательства РФ", 11.08.2015, N 31, ст. 4587. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁸ Кандрина Н.А. Публичная власть в современной Российской государственности // Известия АлтГУ. 2016. №3 (91). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publicnaya-vlast-v-sovremennoy-rossiyskoy-gosudarstvennosti> (дата обращения: 25.11.2018).

⁹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. – 2013 – №4. С. 16-22.

¹⁰ Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. – №2.С. 25-31.

представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

Конституционный Суд РФ, толкуя положения ст.77 Конституции РФ о самостоятельности субъектов Российской Федерации в установлении системы собственных органов государственной власти, в Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» сформулировал следующие правовые позиции:

1) конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации исходили из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, что, в свою очередь, означает следующее: 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 Российской Федерации получают свой мандат непосредственно от народа;

3) должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти.¹¹

Особенности моделирования системы органов государственной власти субъекта РФ зависят от его правового статуса. Республики, автономные округа и автономная область отличаются по объёму полномочий и особенностям национального состава, невзирая на установленный в ч.4 ст.5 Конституции РФ принцип равенства во взаимоотношениях с федерацией.

Особенность конституционно-правового статуса автономных областей и округов состоит в том, что они могут входить в состав Федерации в качестве ее равноправных субъектов либо непосредственно, либо через край или область, составными частями которых они являются. Автономные округа часто называют «матрешечными субъектами», так как, с одной стороны, они полноправные субъекты Российской Федерации, с другой стороны - части других субъектов.

В данном случае возникает лишь определённая коллизия, касающаяся координации работы органов государственной власти автономного округа и области, в состав которой данный округ входит. Например, Ханты-Мансийский автономный округ и Тюменская

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.09.2003, "Собрание законодательства РФ", 11.09.2003, №31, ст. 3589. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

область выработали довольно устойчивую модель совместной деятельности, создавая совместные координирующие законодательные и исполнительные органы на паритетной основе в виде договоренностей и соглашений (совместные заседания областной и окружной Дум, Совет губернаторов области и автономного округа).

При этом остаётся неразрешённой ситуация, в которой Устав области имеет верховенство над Уставом автономной области в силу деятельности конституционного уставного суда области. Получается, что юрисдикция областных органов государственной власти распространяется на автономные округа при определенных условиях. Думается, что к «определённым условиям» в данных случаях следует относить согласие автономных округов в форме договора или соглашения.

Наличие сложноустроенных субъектов подчеркивает особенность российского федерализма, его развивающуюся сущность. Молодость современной модели обуславливает возникающие проблемы, однако равноправие субъектов, закреплённое конституционно, должно оставаться незыблемым принципом, на основе которого строится и система органов государственной власти того или иного субъекта.

На основе интерпретации положений Конституции РФ можно сделать вывод о характере и направленности реализации принципа разделения властей в субъектах Федерации, определить систему его нормативного регулирования. Вся система организации государственной власти в субъектах Российской Федерации относится к вопросам, правовое регулирование которых находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Этим обусловлен многоуровневый характер правовой основы взаимодействия различных ветвей государственной власти в субъектах Федерации.

Конституция РФ не закрепляет систему органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Вместе с тем это не означает пробельности Основного закона в части, касающейся регулирования принципа разделения властей и взаимоотношений ветвей власти в регионах. Принцип, предписывающий осуществление государственной власти в Российской Федерации на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, позволяет субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти.¹²

Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и их взаимодействие.

¹² Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М., 2001. – С. 169.

При этом принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравновешивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие.

Согласно принципу разделения властей всякому органу, представляющему определенную ветвь власти, запрещается принимать на себя выполнение функций, принадлежащих по закону другому органу, относящемуся к иной ветви власти, а пределы деятельности государственных структур ограничены их компетенцией. При этом принцип разделения властей не исключает возможности признания в системе сдержек и противовесов определенного приоритета за теми органами государственной власти, которые находятся в непосредственной связи с народом или населением внутригосударственного публично-территориального образования.

Универсальный характер принципа разделения властей не означает, однако, что на каждом территориальном уровне организации государственной власти он должен быть реализован одним и тем же способом, поскольку разделение властей представляет собой именно принцип, а не завершенную модель организации государственной власти.

Поэтому следует отметить, что одной из существенных особенностей разделения властей на региональном уровне в Российской Федерации является то, что для субъектов Российской Федерации определяющее значение имеет проблема разделения полномочий, взаимодействия, ответственности не между тремя (что характерно для классического варианта разделения властей по горизонтали), а между двумя ветвями власти – законодательной и исполнительной.

Субъектам Российской Федерации не дано права устанавливать свою систему органов судебной власти, поскольку судебная система едина. И только в учреждении своих конституционных (уставных) судов, призванных обеспечивать соответствие их конституциям, уставам иных актов субъектов, последние могут проявить свое усмотрение.

Рассмотренные положения федерального законодательства, конкретизирующие конституционные принципы регулирования конституционного статуса субъектов Российской Федерации, выступают в качестве основы для дальнейшего регулирования разделения властей на региональном уровне.

Особенности реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации в первую очередь зависят от взаимоотношений законодательной и исполнительной властей в системе сдержек и противовесов между ними. Конституционный принцип равноправия субъектов РФ не исключает Разнообразия форм организации государственной власти. Это особенно характерно для органов исполнительной власти, организационные формы которой различаются в каждом регионе.

Правовое регулирование статуса региональных органов государственной власти в РФ осуществляется как федеральными нормативными правовыми актами, так и актами законодательства соответствующих субъектов Федерации, что вытекает из смысла ч. 2 ст. 11, п. "н" ч. 1 ст. 72, а также ч. 1 ст. 77 Конституции РФ.

На уровне Конституции РФ закреплены основы организации государственной власти в субъектах РФ. Согласно ч. 1 ст. 77, система органов государственной власти субъекта РФ устанавливается им самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов, установленными федеральным законом.

Получается, что Конституция РФ предоставляет субъектам федерации право образовывать органы государственной власти (ч. 2 ст. 11), закрепляет систему органов государственной власти субъектов Федерации, куда входят законодательные (представительные) и исполнительные органы (ч. 1 ст. 77), и определяет, что система органов государственной власти каждого субъекта формируется им самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).

Также в Конституции РФ фиксируется, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в РФ (ч. 2 ст. 77) и органы государственной власти субъектов имеют полномочия, реализуемые во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 3 ст. 66, ч. 3 ст. 78, ч. 2 ст. 85, ч. 1 ст. 104, ч. 2, 5 ст. 125, ст. 134, ст. 136).

Под органами государственной власти, согласно Конституции РФ, понимаются органы представительной (законодательной) и исполнительной власти на уровне субъекта Федерации, а также суды на территории субъекта Федерации. Вместе с тем, некоторые субъекты РФ сформировали свои собственные органы конституционной юстиции (конституционные или уставные суды), что было легализовано на федеральном уровне нормами Федерального конституционного закона от 31.12.1996 №1 – ФКЗ «О судебной системе РФ» (ч.4 ст. 4, ст. 27, 28).¹³

Действующий Закон №184 отличается от ранее принятых нормативных актов в данной сфере. Прослеживается стремление законодателя свести к минимуму различия в

¹³ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 №1 – ФКЗ «О судебной системе РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2009, "Собрание законодательства РФ", 01.12.2009, N 51, ст. 3486. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

правовом регулировании организации государственной власти республик и остальных субъектов РФ.

Нормы Закона установили основы правового положения органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, закрепили федеральные стандарты их статуса. В законе определены принципы деятельности органов государственной власти субъектов, их система, основы статуса, формирования, компетенции и прекращения исполнения полномочий органов государственной власти. Нашло отражение регулирование таких конституционно-правовых институтов, как законодательный процесс, депутатская неприкосновенность, роспуск представительного органа государственной власти, выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ и др.

К числу актов, образующих законодательство об органах государственной власти субъектов РФ, относится и Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», нормы которого устанавливают, в том числе, и гарантии участия граждан России в выборах в региональные органы законодательной и исполнительной власти. Существенное достижение закона состоит в отказе от "ценза оседлости" как условия пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти субъектов РФ.¹⁴

Наряду с нормами федерального законодательства, правовое регулирование статуса органов государственной власти субъектов РФ осуществляется нормами законодательства субъектов РФ.

Законодательство субъекта РФ составляют Конституция (Устав), законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъекта РФ. Уставы являются учредительными актами субъектов РФ, имеющими регулятивное значение, равное конституциям республик в составе РФ. Для них характерны такие свойства, как высшая юридическая сила среди нормативных актов данного субъекта, специфический предмет регулирования, учредительный характер предписаний, стабильность.

В отличие от Устава субъекта РФ, другие нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта РФ содержат нормы, воздействующие на более узкую группу общественных отношений, связанных либо с формированием органов государственной власти области, либо с процессом принятия правовых актов.

Следует отметить, что в ряде субъектов Федерации действуют специальные законы о правотворчестве, нормативных правовых актах, конкретизирующие положения конституций

¹⁴ Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 3984. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2014. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

(уставов), содержащие характеристику каждого нормативного правового акта, его общих и специфических черт. Безусловно, подобные законы необходимы и важны для совершенствования регионального правотворчества.

К числу законодательных актов об органах государственной власти относятся также регламенты областных законодательного и исполнительного органов государственной власти.

1.2. Общие принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

По общепринятому определению принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ представляют собой основополагающие начала построения и функционирования системы связанных между собой структурно и в соответствии с иерархией подразделений органов государственной власти субъекта, в случае, если иерархичное построение является обязательным для полноценного функционирования.

В Конституции РФ и в соответствующих федеральных законах закреплены важнейшие из указанных принципов. Общие принципы относятся ко всему государственному механизму и подразделяются на социально-политические и организационные.

К социально-политическим принципам можно отнести следующие принципы.

С помощью разделения властей правовое государство организуется и функционирует правовым способом: государственные органы действуют в рамках своей компетенции, не подменяя друг друга. Устанавливается взаимный контроль и сбалансированность, равновесие во взаимоотношениях государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власть.

Важнейшие проявления данного принципа заключаются в том, что деятельность органов государственной власти субъекта должна отвечать интересам граждан и общества в целом, быть подконтрольной этому обществу, в том числе и через формирование их членами общества (например: избрание народом глав субъектов РФ, депутатов законодательных (представительных) органов субъекта).

В содержание следующего принципа – принципа гласности – включается необходимость достаточной информированности общества, предусматривающей постоянное и систематическое освещение деятельности органов государственной власти средствами

массовой информации, а также право каждого на получение информации, непосредственно касающейся его законных прав и интересов.

Принцип законности – основополагающее начало деятельности государственной власти в Российской Федерации, основанное на неукоснительном соблюдении и исполнении предписаний Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов всеми субъектами правоотношений.

Отдельные ученые выделяют также принцип профессионализма и компетентности, который подразумевает, во-первых, наличие специальной подготовки у работников государственных органов, во-вторых, учет данной подготовки при приеме на работу и продвижении по службе, и, в-третьих, регулярный контроль за соответствием уровня профессиональной подготовки занимаемой должности (аттестации и др.).

Принцип гуманизма, как в том числе международный принцип, прежде всего, отражает признание человека как личности, утверждение блага человека как критерия оценки общественных отношений. Данный принцип вытекает из ст.2 Конституции РФ, в которых провозглашается приоритет человеческой личности.

Исходя из этого принципа, государственные органы существуют во имя обеспечения интересов и потребностей, обязуясь соблюдать и защищать права и свободы человека, а также не имеют права издавать акты, которые нарушают права и свободы человека.

Принцип федерализма определяется тем, что РФ состоит из равноправных субъектов: республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ, которые во взаимоотношении с федеральными органами власти равноправны между собой. Принцип обеспечивает разумное сочетание в нем централизации и децентрализации власти, равноправие и самоопределение народов в составе РФ.

Очень интересен выделяемый профессором С.А. Авакьяном особый конституционный принцип, включающий в себя равенство прав человека и равенство прав национальных общностей в определенном государстве.¹⁵

Принцип действия национального равноправия закреплен в ч. 2 ст.19 Конституции РФ.

Отдельно выделяются организационные принципы, являющиеся не менее важным аспектом здоровой деятельности органов государственной власти.

Смысл принципа иерархичности заключен в том, что органы государственной власти представляют собой систему, в которой вышестоящие органы имеют больше полномочий, чем нижестоящие, и имеют возможность оказывать воздействие на их деятельность. Решения

¹⁵ Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. – 1997. – №7. С. 50-54.

высших органов государственной власти субъекта Российской Федерации обязательны для исполнения на территории всего субъекта всеми гражданами, юридическими лицами, государственными органами и должностными лицами.

Часто выделяют также принцип ответственности органов государственной власти субъекта органов за принимаемые решения, а также за неисполнение или недобросовестное исполнение. Данный принцип складывается из ряда правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушение должностными лицами соответствующих органов власти прав и свобод человека и гражданина, неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей.

Таким образом, принципы функционирования органов государственной власти субъекта, выступая основополагающими началами в деятельности системы данных органов в целом, позволяют осуществлять эту деятельность с учетом как норм законодательства, так и корректных «рамочек» эффективного управления территорией.

1.3. Российский федерализм и теоретико-правовые аспекты организации и осуществления государственной власти в субъектах Российской Федерации

Формирование системы органов государственной власти в субъектах РФ так или иначе оказывается связанным с необходимостью решения вопроса по оптимальному разграничению властных полномочий. Здесь в центре внимания оказывается не только традиционная теория разделения властей, но и взгляды на проблему функций государственных органов. Практика показывает, что усложнение территориальной и национальной структуры государства приводит к возникновению проблемы выбора наиболее приемлемой модели построения вышеуказанной системы.

Затруднения возникают и в случае обеспечения устойчивого баланса при реализации принципов единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти федерации и субъектов, а также принципа самостоятельности органов власти субъектов в решении вопросов, отнесенных к их ведению.

Современная юридическая наука рассматривает федерализм одновременно в качестве принципа, режима и форма государственного устройства, позволяющих обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях её территориальной организации на нескольких уровнях, а так же принципах государственного строительства, структурно-организационного принципа и принципа организации власти в сложно-построенных государствах и многоуровневой системы, основными признаками которой являются

целостность, единство и разнообразие (используют при рассмотрении вопросов организации исполнительной власти и осуществления публичной финансовой деятельности).

Сам федерализм является сложносоставным принципом содержание которого раскрывается посредством раскрытия характеристики ряда основополагающих его элементов. Определения системы этих принципов играет важную роль при рассмотрении вопросов организации государственной власти на уровне субъектов РФ.¹⁶

Весьма интересно мнение профессора М.С. Саликова, в своих работах отмечающего, что федерализм – это идеология, принципы государственного устройства территории, а федерация – это государственно-правовая оболочка этой идеологии, т.е. федерализм и федерация соотносятся как содержание и форма.¹⁷

Профессор Э.В. Тадевосян указывает, что потребность в разграничении понятий федерация и федерализм связано с двумя основными моментами: с необходимостью отождествления с одной стороны федерации как реально существующей формой, политико-территориальной организацией государства с федералистскими идеями, взглядами, теориями, доктринами и с другой стороны уже сложившейся федерацией, и такого переходного состояния государства, когда оно еще не может быть признано федерацией, но уже имеет черты и признаки федерализации.¹⁸

В качестве основных принципов выделяется два: целостность государственного суверенитета и принцип единства системы государственной власти. Рассмотрим подробнее каждый из них.

Народный суверенитет является источником социальной основы. Например, профессор В.А. Любашец рассматривает народный суверенитет как многоаспектное явление: полностью власть народа раскрывается через формируемую им и ему же подчинённую государственную власть.¹⁹

Признание суверенитета за Российской Федерацией не затрагивает всю полноту государственной власти, которой субъект обладает вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения.

Принцип целостности имеет принципиальное значение при построении системы государственной власти, где суверенитет рассматривается в качестве одного из

¹⁶ Колпаков Н.В. Теоретическая модель разделения властей на примере современной России // Юридическое образование и наука. – 2016. – №15. – С.24-25.

¹⁷ Саликов М.С. О некоторых проблемах разграничения компетенции в федеративной системе России // Известия КуГУ. Казанский федералист. – 2006. – №1. – С. 45-50.

¹⁸ Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. – 2002. – №3. – С. 17-26.

¹⁹ Любашец В.А. Государственная власть: понятие, особенности и виды // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2002 – №6. – С. 224-238.

фундаментальных источников создания эффективной системы в разделении власти по вертикали. В данном случае единство мнений также отсутствует: например, профессор В.Е. Чиркин указывает, что государственная власть может быть только у федерации, субъекты же наделены властью иной – публичной.²⁰ Профессор В.А. Черепанов же утверждает, что на территории субъекта реально действуют две суверенные государственные власти, которые, пересекаясь и дополняя друг друга, образуют диалектическое единство государственной власти.²¹

Единство является важной составляющей целостности государственной власти, характеризующей предметную связь и формы государственного устройства. Единство государственной власти проявляется в том, что, действуя в системе разделения властей, органы каждой ветви власти осуществляют единую государственную власть, объединенную общими целями и принципами построения, методами деятельности и единством государственной политики.

Особенности российской модели построения федеративного государства обусловлены историческим прошлым страны, трудностями адаптации к современным условиям и необходимости вписываться в уже устоявшиеся «рамки» федеративных отношений. Тяготение к укреплению вертикали власти представляется достаточно естественным, цикличным процессом, необходимым в силу обширности территории.

Вместе с тем формулировки законодательства говорят о том, что у субъектов федерации есть государственная власть, которая имеет самостоятельный характер при решении вопросов, относящихся к исключительной компетенции субъектов. Особую актуальность приобретает проблема разрешения коллизий, возникающих при объединении субъектов.

²⁰ Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Российской Федерации // Государство и право. – 2000. – №1. С. 5-12.

²¹ Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М., 2003. – С. 248.

2. Правовое регулирование организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти в субъектах Российской Федерации

2.1. Конституционно-правовой статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Конституция Российской Федерации в ч. 2 ст. 3 закрепляет принцип народовластия и раскрывает в деятельности региональных парламентов представительную демократию как особый механизм работы данного принципа. Особое место законодательных (представительных) органов в системе государственной власти обосновывается уровнем, масштабом полномочий и объемом компетенции законодательной ветви власти. С помощью выборов народ передает власть своим представителям и уполномочивает представительные органы осуществлять государственную власть.

Федеративное устройство России определяет особую роль законодательных (представительных) органов, их статус в системе органов государственной власти определённого субъекта Федерации как основополагающего органа, создающего нормативную базу для функционирования указанных органов. При этом основы данного разделения регламентированы на базовом уровне Федерации – в ст. 11, а также ч. 2 ст. 10 Конституции РФ. Таким образом, можно говорить о реализации принципа разделения властей на региональном уровне.

Конституционные основы правового статуса законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации представляют собой закреплённые в Конституции РФ исходные начала, обуславливающие и определяющие элементы (составляющие их признаки) правового статуса этих органов.

В соответствии с Законом №184 система законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и данным Законом.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются постоянно действующими высшими и единственными органами законодательной власти субъектов Российской Федерации.²²

Субъекты Российской Федерации формируют систему законодательных (представительных) органов государственной власти с иерархической соподчиненностью, структурой внутренних связей, четким определением функций и полномочий, а также

²² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2016. – С. 212.

механизмами взаимодействия со всеми звеньями государственного аппарата и гражданским обществом.

Функции указанных органов выделяются различными учёными с учётом специфики деятельности регионального парламента, однако можно отметить следующие общие направления деятельности:

1. Законодательная функция, заключающаяся в особой роли регионального парламента как органа, создающего нормы права, регулирующие деятельность не только иных органов государственной власти субъекта, но и жизнедеятельность населения данного субъекта в целом;

2. Представительная функция, через которую выражается принцип народовластия на уровне субъекта Федерации, участия населения субъекта в управлении государством, принятии стратегически важных решений;

3. Бюджетная функция, касающаяся деятельности регионального парламента как распорядителя бюджетных средств, важнейшего их администратора для сфер бюджетирования региона;

4. Контрольная функция, выраженная в полномочиях регионального парламента в области проверки деятельности иных органов государственной власти субъекта РФ (в частности, исполнительного органа государственной власти), а также проверки исполнения регионального бюджета, направленного на те или иные нужды;

5. Координационная функция, заключающаяся в развитии партнерских связей региона не только внутри страны и самого субъекта (например, между соответствующими органами государственной власти субъекта РФ), но и с другими странами;

6. Организационно-распорядительная функция, связанная с руководством трудовым коллективом данного органа, его структурных подразделений, находящихся в служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий.

Данные направления деятельности законодательного (представительного) органа позволяют полнее и эффективнее выполнять его задачи и реализовывать региональную политику.

Наименование законодательного (представительного) органа отдельных субъектов создаётся с использованием языка национальности, проживающей на территории этого субъекта, отражая его непосредственное участие в формировании органов государственной

власти. Например, парламент Республики Алтай носит название «Эл Курултай Республики Алтай» в соответствии с п.1 ст. 86 Конституции Республики Алтай.²³

Таким образом, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ — это образуемый непосредственно населением субъекта, подотчетный ему и ответственный перед ним постоянно действующий высший государственный орган, осуществляющий полномочия в интересах народа Российской Федерации.

На сегодняшний момент в каждом субъекте Российской Федерации создана система формирования законодательной (представительной) государственной власти. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ формируется на периодических выборах путем проведения всеобщего, прямого, тайного голосования, что позволяет обеспечить подлинное представительство народа, поскольку отражает реальные политические предпочтения избирателей.

Отдельные исследователи указывают на присущую исключительно российской модели федерализма специфику организации формирования парламента в регионах. Представительная власть в субъектах во многом имеет вспомогательный характер, а центр тяжести в сфере организации управления сосредоточивается в структуре исполнительной власти; законодательные органы Федерации и ее субъектов не образуют единой системы органов государственной власти — в этом и заключается особенность федеративных отношений, специфика разделенного законотворчества на федеральном и региональном уровнях.²⁴

В настоящее время федеральное законодательство установило единые требования к порядку организации и проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.

Порядок выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ регламентирован законодательными актами как федерального, так и регионального уровня. На федеральном уровне, прежде всего, данный вопрос урегулирован Конституцией РФ, Федеральным законом от 12.06.2002 №67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁵ (далее – Федеральный закон №67) и Законом №184.

²³ Конституция (Устав) Республики Алтай [Электронный ресурс]: Конституция (Устав) Республики Алтай от 7 июня 1997 года (ред. от 13 июля 2018 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/304200009> (дата обращения: 02.02.2019).

²⁴ Тхабисимова Л.А. Институционально-правовое измерение региональной законодательной власти. – Ростов-на-Дону, 2006. – С. 201.

²⁵ Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

П. 3 ст. 4 Закона №184 регулируются вопросы численного состава законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Установление числа депутатов в законодательном (представительном) органе относится к исключительной компетенции субъекта РФ без каких-либо ограничений.

Законодателем закрепляются рамочные требования, в соответствии с которыми число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ должно быть установлено высшим законодательным актом субъекта РФ – конституцией (уставом) субъекта РФ.

Норма ст. 4 Федерального закона №184 установила зависимость числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта РФ. 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.

2 ноября 2013 года были приняты изменения к ФЗ №184, касающиеся установления нового соотношения числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, избираемых по пропорциональной и мажоритарной избирательным системам.

Срок, на который избираются депутаты, в соответствии с Федеральным законом №184 закрепляется уставом (конституцией) субъекта РФ, но не может превышать пяти лет.

Можно отметить, что новый порядок формирования депутатского корпуса, установленный п. 4 ст. 4 Федерального закона №184, представляет собой смешанную систему. Данная система соединяет два принципа избрания депутатов: Во-первых, принцип большинства (мажоритарности) для кандидатов, баллотирующихся по одномандатным избирательным округам, во-вторых, принцип пропорциональности, применяющийся для кандидатов, входящих в федеральные списки кандидатов.

Согласно указанной выше норме, не менее 25 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов,

поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

В случае, если в субъекте действует двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти, по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, должно избираться не менее 25 процентов депутатов одной из палат указанного органа.

Данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга).

Порядок формирования избирательными объединениями списков кандидатов на выборах предполагает, что депутаты, избранные в составе указанных списков кандидатов, являются членами или сторонниками выдвинувшей их политической партии. Деятельность данных депутатов в законодательном (представительном) органе должна быть продиктована целями и задачами политических партий, в составе списков кандидатов которых были избраны данные депутаты.

В целях недопущения использования избирательного объединения лишь как способа быть избранным в законодательный (представительный) органа, законодатель установил обязанность депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, избранных в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, входить в депутатские объединения (во фракции). Данная обязанность не распространяется на депутатов, чье членство во фракции было прекращено в связи с ликвидацией или реорганизацией политической партии, в составе списка кандидатов в депутаты которой они были избраны.²⁶

В ряде субъектов (например, Тверская область), применяется пропорциональная избирательная система открытых (свободных) партийных списков. На практике это означает, что избирателю предоставляется возможность выбрать не только представляющую его интересы партию, но и лиц, которые будут проходить от данной партии. Именно этот весомый плюс обуславливает столь активное внедрение практики открытых партийных списков с целью поддержания развивающейся демократии в Российской Федерации.²⁷

²⁶ Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Подсумкова А.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» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева. – СПС «КонсультантПлюс», 2011. – С. 46-47.

²⁷ Шапошникова Е.А. Выборы по партийным спискам в рамках формирования органов законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации: современные практики // Известия ПГУ им. В.Г.

Необходимо отметить в порядке формирования регионального парламента и особенности процесса выбора. Данный процесс происходит на периодических выборах путем голосования гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта и обладающими активным избирательным правом, что позволяет обеспечить подлинное представительство народа, поскольку отражает реальные политические предпочтения избирателей.

В научной литературе нет единого мнения в отношении количества и наименования стадий избирательного процесса. Одни правоведы считают, что основные стадии избирательного процесса жестко регламентированы законодательством и включают в себя: составление списков избирателей, образование избирательных округов и участков, избирательные комиссии, выдвижение и регистрацию кандидатов, предвыборную агитацию, финансирование выборов, голосование и подсчет голосов избирателей, их опубликование, ответственность за нарушение избирательных прав граждан.²⁸

Некоторые ученые выделяют и факультативные стадии избирательного процесса представительного органа в субъектах. К таковым они относят проведение в предусмотренных законом случаях повторного голосования, повторных выборов, выборов депутатов вместо выбывших, новых выборов.²⁹

Особенности выборов основаны на соответствующих нормах Конституции РФ и также детализированы в Федеральном законе №67. В частности в ст. 5 установлено, что граждане Российской Федерации участвуют в выборах на равных основаниях и, если на выборах образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос.

Необходимо также отметить, что партийные списки кандидатов на указанных выборах могут формироваться с помощью различных способов. Можно привести в качестве примера популярный в настоящее время механизм праймериза, используемый партией «Единая Россия», в соответствии с которым происходит так называемый «предварительный отбор» (или внутреннее голосование) в рамках самой партии, и лишь затем победившие участники внутрипартийного голосования включаются в списки кандидатов.

Белинского. 2017. №29. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vybory-po-partiynum-spiskam> (дата обращения: 29.05.2019).

²⁸ Лисицын А.В. К вопросу о понятии избирательного процесса в Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. - Челябинск; Изд-во ЮУрГУ, 2017. – №8: Вып. 1. – С.111-112.

²⁹ Покровский Е.А. Проблемы реализации избирательного процесса в регионе Российской Федерации как источник конфликтности // Правоведение. - М.; Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2017. – №1. – С. 244-247.

В Постановлении Конституционного Суда РФ №7-П от 30 апреля 1997 г.³⁰ отмечается, что право граждан на участие в свободных периодических выборах, закреплённое в ст. 25 (п. «b») Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. в целях выявления его конституционного смысла необходимо рассматривать в соотношении с правом субъектов самостоятельно устанавливать систему своих органов государственной власти, руководствуясь общими принципами их организации. Данные принципы, будучи закреплёнными в рамочных федеральных нормативных актах (в частности, уже упомянутый Федеральный закон №184), прежде всего, взаимосвязаны с основами конституционного строя, в том числе важнейшим принципом разделения властей, парламентаризма и, соответственно, принцип народовластия.

Отдельно следует отметить существующие особенности выдвижения и регистрации кандидатов в субъектах Федерации. Так, поскольку Уставом (Основным законом) Алтайского края предусмотрено, что Алтайском краевом законодательном собрании депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, Кодексом Алтайского края о выборах, референдуме и отзывах³¹ предусмотрены гарантии реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами.

Можно отметить, что закреплённый в настоящее время механизм формирования депутатского корпуса является не до конца совершенным, однако, как отмечают исследователи, есть устойчивая тенденция к совершенствованию действующего законодательства о выборах в региональный парламент. Политическая система и специфика федеративного устройства России определяют вектор дальнейшего развития избирательной системы и поиск наиболее эффективных методов работы регионального парламента.

³⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. №7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. №315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области», и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)» [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. №7-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23120/ (дата обращения: 28.02.2019).

³¹ Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме и отзыве (принят Законом Алтайского края от 8 июля 2003 года №35-ЗС). [Электронный ресурс]: Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме и отзыве. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446111651> (дата обращения: 22.05.2019).

2.2. Компетенция и порядок деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации позволяет определить, каким образом законодательный орган выполняет свою роль в государстве.

О понятии компетенции органа государственной власти в литературе как советского, так и современного периода высказывались различные точки зрения. Ряд авторов определяют компетенцию как единство предметов ведения и полномочий (прав и обязанностей) данного органа. Например, М. В. Баглай считает, что компетенция парламента – это объем полномочий, через которые раскрываются основные функции данного органа государственной власти.³²

Остановимся подробнее на нормативном регулировании данного вопроса.

Ст. 5 Закона №184 определен перечень основных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Данный перечень подлежит расширительному толкованию, что позволяет парламентариям исполнять возложенные на законодательный (представительный) орган субъекта полномочия без частого внесения изменений в законодательство с развитием общественных отношений.

Полномочия законодательных (представительных) органов можно классифицировать по сферам деятельности 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 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).

Необходимо отметить, что в ряде субъектов региональный парламент принимает непосредственное участие в выборах главы субъекта (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта). В частности, такой порядок представлен в южных субъектах – Республике Дагестан, Ингушетия, Чечня. Так, в соответствии со ст. 3 Закона

³² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и факультетов. М.: Норма-Инфра, 2016. – С. 205.

Республики Ингушетия от 8 мая 2018 года №6-РЗ «О порядке избрания Главы Республики Ингушетия», Глава Республики Ингушетия избирается депутатами Народного Собрания Республики Ингушетия тайным голосованием.³³

Существенное место в компетенции законодательных органов субъектов занимают полномочия законотворческого характера. Законодательный процесс в субъектах является сложным, многогранным правовым явлением, осуществляемым в различных процессуальных формах. Объектом законодательного процесса может выступать не только закон субъекта РФ, но и законопроект федерального уровня.

В рамках законодательной деятельности можно предложить следующую классификацию полномочий законодательного (представительного) органа:

- 1) принятие конституции (устава) субъекта РФ и поправок к конституции, если иное не установлено конституцией субъекта РФ (к уставу);
- 2) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта РФ (в соответствии со ст. 73 Конституции РФ) и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ (в соответствии со ст. 72 Конституции РФ);
- 3) осуществление иных полномочий, установленных Конституцией РФ, Федеральным законом № 184, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта.

В ч. 3 ст. 11, ст. 71—73, 76 Конституции РФ установлены принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, сферы ведения и полномочия Федерации и ее субъектов, виды правовых актов, являющихся формой реализации таких полномочий, и их соотношение.

В региональных базовых законах получает отражение разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, например, уставы Тюменской (ч. 2 ст. 1) и Ульяновской (ст. 6) областей, гарантированность закрепленных Конституцией РФ без каких-либо ограничений и изъятий прав и свобод граждан — уставы Алтайского края (ст. 7), Красноярской области (ст. 2), и др. Субъекты Российской Федерации признают верховенство не только Конституции РФ, но и всей системы федерального законодательства. Здесь раскрываются вопросы совместного ведения Федерации и её субъектов.

³³ Закон Республики Ингушетия от 8 мая 2018 года №6-РЗ «О порядке избрания Главы Республики Ингушетия». [Электронный ресурс]: Закон Республики Ингушетия от 8 мая 2018 года №6-РЗ «О порядке избрания Главы Республики Ингушетия». URL: <http://docs.cntd.ru/document/304200009> (дата обращения: 29.05.2019).

Что касается исключительного ведения субъектов Российской Федерации в части деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти регионов, необходимо отметить, что в настоящее время постепенно происходит унификация и гармонизация регионального и федерального законодательства. Если ранее имело место «опережающее нормотворчество» в силу отсутствия правовых норм, регулирующих определённые отношения в деятельности региона, то в настоящий момент практически все сферы отражены в рамочных федеральных законах либо в соответствующих законах субъектов.

Кроме того, в базовом Законе №184 реализован подход, в соответствии с которым полномочия регионального парламента прямо предписаны, что не оставляет места для самостоятельной деятельности субъектов.

Также законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ наделяется контрольными полномочиями. Они выражаются в ряде функций.

Например, это заслушивание ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, а также осуществление наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта, исполнением бюджета субъекта, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта.

В законодательстве и правовой литературе чаще упоминается термин «парламентский контроль».³⁴

Несмотря на неоднократные попытки инициирования принятия на федеральном уровне федерального закона, который бы регулировал по аналогии с Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле»³⁵, общественные отношения, связанные с осуществлением парламентского контроля на уровне субъектов, они так и остались попытками. Тогда многие субъекты Российской Федерации пошли по пути принятия собственных законов, устанавливающих цели, принципы, формы парламентского контроля, а также перечень субъектов, которые наделены правом его проведения.

³⁴ Савченко М. С., Жирова Е. Н. Парламентский контроль: понятие и назначение // Научный журнал КубГАУ - Scientific Journal of KubSAU. 2016. №116. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlamentskiy-kontrol-ponyatie-i-paznachenie> (дата обращения: 20.01.2019).

³⁵ Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. – 2014, № 50. – ст. 3922.

Что же представляет собой парламентский контроль на современном этапе развития российского общества? Среди ученых нет единой точки зрения на его дефиницию, как нет и законодательно закреплённого определения данного понятия.

Весьма интересна дефиниция, данная А. Т. Карасевым и А. Р. Гиздатовым. Ученые определяют парламентский контроль в Российской Федерации как конституционно-правовую возможность и практику высшего законодательного представительного органа государственной власти, его членов и образуемых им структурных органов по мониторингу и проверке законности осуществления полномочий органами исполнительной власти, их должностными лицами и иными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования.³⁶

В ряде субъектов законодательные органы осуществляют контроль за соответствием нормативных актов, издаваемых исполнительными органами государственной власти на территории субъекта, его уставу и общий контроль за деятельностью системы органов исполнительной власти субъекта Федерации.

Например, в Алтайском краевом законодательном собрании установлена такая форма парламентского контроля, как «правительственный час». В соответствии с законом Алтайского края от 4 мая 2016 года №30-ЗС «О парламентском контроле в Алтайском крае»³⁷ АКЗС проводит "правительственные часы", на которые приглашаются члены Правительства Алтайского края, руководители органов исполнительной власти Алтайского края, иные должностные лица для ответов на обращения и вопросы депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания.

«Правительственный час» проводится, как правило, в день, предшествующий дню проведения очередной сессии АКЗС, либо иной день в соответствии с решением Совета фракций, который утверждает план проведения данного мероприятия. Его основная цель – воздействие депутатов на правительственную политику и осуществления контроля за деятельностью исполнительной ветви государственной власти субъекта. В этом также реализуется принцип разделения властей на уровне субъекта.

Таким образом, компетенция законодательного (представительного) органа субъекта РФ является объёмной правовой конструкцией, позволяющей распределять полномочия по регламентации отдельных сфер общественных отношений между законодательной и исполнительной властью, а также федеральным центром и регионом.

³⁶ Карасев А. Т., Гиздатов А. Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 34–38.

³⁷ Закон Алтайского края от 4 мая 2016 года №30-ЗС «О парламентском контроле в Алтайском крае // Алтайская правда. – 2017. – №334-328.

При этом указанные полномочия имеют затруднённую реализацию, что связано с недостаточной проработанностью механизма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта.

2.3. Регулирование форм и порядка деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Ранее было указано, что структура законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может рассматриваться как внутреннее устройство этого коллегиального органа, соотношение его частей и подразделений.

Исходные положения о структуре региональных парламентов содержатся в Законе №184. Данный нормативный правовой акт закрепляет, что структура регионального парламента устанавливается конституцией (уставом) субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта (ч.2 ст.4). Дальнейшую конкретизацию положения о структуре региональных законодательных (представительных) органов субъектов Федерации получают в законодательстве субъектов, где особое значение имеют регламенты региональных парламентов.

Анализ ряда основных законов регионов позволяет выделить в структуре парламентов следующие подразделения: руководство парламента, комитеты и комиссии парламента, депутатские объединения парламента, а также его аппарат.

Руководитель регионального парламента – председатель. В разных законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации он имеет одного или нескольких заместителей, нередко один из которых является первым заместителем. Количество заместителей председателя регионального парламента определяется самим парламентом. Это - выборные должностные лица, в их выдвижении и избрании участвуют все депутаты регионального парламента. Так, согласно Приложению к Постановлению Томской областной Законодательной Думы VI созыва (далее – Томской Думы) от 07.10.2016 №6 «О структуре Законодательной Думы Томской области шестого созыва»³⁸, председатель Думы имеет одного заместителя.

Председатель законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации и его заместитель (заместители) избираются на весь срок полномочий парламента.

³⁸ Постановление Томской областной Законодательной Думы VI созыва от 07.10.2016 №6 «О структуре Законодательной Думы Томской области шестого созыва» [Электронный ресурс]: Постановление Томской областной Законодательной Думы VI созыва от 07.10.2016 №6 «О структуре Законодательной Думы Томской области шестого созыва» (в ред. от 24 ноября 2018 года).. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467931087> (дата обращения: 21.03.2019).

Полномочия председателя и его заместителей можно в теории разделить на несколько блоков:

- представление интересов парламента при взаимодействии с другими органами государственной власти, юридическими лицами, гражданами и их объединениями, российскими и зарубежными, в том числе и с целью заключения соглашений, иных юридически значимых документов;
- организация деятельности парламента на его заседаниях;
- обеспечение организации внутренних вопросов парламента, в том числе касающихся деятельности аппарата парламента и работы с его сотрудниками;
- организация законодательного процесса, в том числе касающаяся подписания и опубликования принимаемых парламентом нормативно-правовых актов;
- осуществление других полномочий в соответствии с регламентами и актами парламента.

В каждом региональном парламенте созданы внутренние органы для наиболее эффективной организации работы парламента, как правило, комитеты и комиссии, причем они могут быть как постоянными, так и временными. Постоянные комитеты (комиссии) формируются на весь срок полномочий регионального парламента и решают общие вопросы законопроектной работы, временные комиссии образуются на ограниченный срок для решения определенных вопросов, после чего их деятельность прекращается.

В отдельных субъектах Российской Федерации создаются и успешно функционируют советы при законодательных (представительных) органах государственной власти по аналогии с советами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Например, в Алтайском крае действует Общественный совет по предпринимательству.³⁹

Численный состав постоянных комитетов (комиссий) законодательных (представительных) органов субъектов различен. Региональные парламенты могут устанавливать минимальный численный предел постоянных комитетов (комиссий). Например, в соответствии с п.6 Раздела I Положения о постоянных комитетах Алтайского края (утв. Постановлением Алтайского краевого законодательного собрания от 30 апреля 2008 г. №294)⁴⁰, в состав комитета должны входить не менее 5 депутатов.

³⁹ Любимова Н.П. Алтайское краевое законодательное собрание: демократическое развитие. Вестник АлтГУ, 2015. №8. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/altaiskoe-zakonodatelnoe-sobranie-demokraticeskoye-razvitie> (дата обращения: 29.05.2019).

⁴⁰ Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 30 апреля 2008 года №294 «Об утверждении положения о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания» [Электронный ресурс]: Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 30 апреля 2008

Депутатские объединения представляют собой внутрипарламентские формирования депутатов, созданные на основе общности политических взглядов и предназначенные для выработки единой позиции, координации совместных действий и принятия согласованных решений по различным вопросам компетенции региональных парламентов. Депутатские объединения образуются на весь срок полномочий законодательных (представительных) органов субъектов на добровольной основе. Таковыми являются фракции и депутатские группы. Фракции и группы депутатов могут объединяться в блоки: блоки фракций, блоки групп, блоки фракций и групп.

Например, в АКЗС также функционирует Совет фракций, созданный Постановлением Алтайского краевого законодательного собрания от 02 июня 2009 года № 299 «О создании Совета фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания и утверждении Положения о Совете фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания». Данное объединение весьма эффективно решает возникающие проблемы при межфракционном взаимодействии.⁴¹

Аппарат законодательного органа государственной власти субъекта является вспомогательным рабочим органом регионального парламента и образуется в целях организационного, правового, информационного, материально-технического и иного обеспечения деятельности законодательного органа субъекта, его комитетов, комиссий, депутатов, председателя и заместителя (заместителей) председателя парламента.

Организация и деятельность аппарата регулируется законами, регламентами законодательных (представительных) органов, положениями об аппаратах и др. Например, регламентация правового статуса парламента АКЗС регулируется Положением об Аппарате Алтайского краевого законодательного собрания (утв. Постановлением Алтайского краевого законодательного собрания от 01 сентября 2017 года № 210).⁴²

Также следует указать в качестве особой формы работы парламента парламентские слушания. Они представляют собой проводимое в особом порядке обсуждение

года №294 «Об утверждении положения о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания» (в ред. от 25 сентября 2017 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/819048397> (дата обращения: 21.03.2019).

⁴¹ Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 02 июня 2009 года № 299 «О создании Совета фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания и утверждении Положения о Совете фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания» [Электронный ресурс]: Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 02 июня 2009 года № 299 «О создании Совета фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания и утверждении Положения о Совете фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания» (в ред. от 02 июня 2009 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/895208255> (дата обращения: 20.02.2019).

⁴² Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 01 сентября 2017 года № 210 «Об утверждении Положения об Аппарате Алтайского краевого законодательного собрания» [Электронный ресурс]: Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 01 сентября 2017 года № 210 «Об утверждении Положения об Аппарате Алтайского краевого законодательного собрания». URL: <http://docs.cntd.ru/document/450326560> (дата обращения: 25.02.2019).

стратегически важных для региона вопросов, где принимают участие заинтересованные субъекты. Например, в Законе Красноярского края от 18 июня 2006 года №8-3419 «О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края» устанавливается круг вопросов, по которым данные слушания проводятся (например, утверждение годового бюджета), а также порядок и сроки их проведения.⁴³

Отдельно рассматривается такая форма деятельности, как парламентские расследования, выделяемые, впрочем, некоторыми учеными как форма парламентского контроля. В настоящее время Федеральный закон №184 даёт региональному законодателю возможность самостоятельно определить процедуру его проведения. В данном случае будет активно проявлена форма парламентского контроля над органами исполнительной власти (иногда и над органами местного самоуправления) осуществляемого созданными в специальном порядке временными комиссиями регионального парламента. Чаще всего исследуются факты нарушения прав и свобод граждан, эффективность деятельности органов власти и должностных лиц по устранению причин и последствий природных и техногенных катастроф. Срок проведения данных расследований разнится в субъектах – например, в соответствии с уже известным Законом Томской области №182-ОЗ данный срок не может превышать шести месяцев со дня начала работы комиссии.

В некоторых субъектах парламентский контроль проявляется также в проводимым по аналогии с федеральной практикой «часом администрации» или «правительственным часом». Как было указано ранее, такая практика «прижилась» во взаимодействии Алтайского краевого законодательного собрания и Правительства Алтайского края.

Формы непосредственной демократии представлены активной работой консультативно-совещательных органов при региональном парламенте. Такая возможность отдельно закреплена в Федеральном законе №184 и в Федеральном законе от 21 июля 2014 года №212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».⁴⁴

В настоящее время при Законодательной Думе Томской области формируется на срок полномочий Думы Общественный совет в соответствии с Постановлением

⁴³ Закон Красноярского края от 18 июня 2006 года №8-3419 «О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края». [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 18 июня 2006 года №8-3419 «О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края» (ред. от 27.01.2018 №8-3514). URL: <http://docs.cntd.ru/document/450386560> (дата обращения: 25.05.2019).

⁴⁴ Федеральный закон от 21 июля 2014 года №212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Законодательной Думы Томской области от 24 ноября 2016 года №115 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Законодательной Думе Томской области».⁴⁵

На основании вышеизложенного можно отметить, что существование столь объёмной внутренней структуры региональных парламентов обусловлено широким спектром их полномочий, для выполнения которых требуются значительные ресурсы. Различные объединения депутатов позволяют обеспечить более качественное функционирование всего парламента в целом, и, в конечном итоге, принятие действенных нормативно-правовых актов. В региональных парламентах, при которых созданы коллегиальные (совещательные) органы работа строится более планомерно и эффективно.

⁴⁵ Постановление Законодательной Думы Томской области от 24 ноября 2016 года №115 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Законодательной Думе Томской области». [Электронный ресурс]: Постановление Законодательной Думы Томской области от 24 ноября 2016 года №115 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Законодательной Думе Томской области» (в ред. от 21.02.2017 №273). URL: <http://docs.cntd.ru/document/450326560> (дата обращения: 25.05.2019).

3. Правовое регулирование организации и деятельности исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации

3.1. Порядок формирования и система исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации

Исполнительная власть, являясь одной из ветвей государственной власти и в регионах, представлена в их государственных механизмах органами исполнительной власти. На эти органы возложена задача претворения в жизнь законов с помощью аппарата государственной власти, который, в свою очередь, включает в себя многочисленные органы. Эта цель достигается использованием необходимых властных полномочий, контрольно-надзорными функциями, а также, в необходимых случаях – принятием нормативно-правовых актов.

Конституция Российской Федерации относит общие принципы организации системы органов государственной власти регионов к вопросам совместного ведения Федерации и субъектов РФ.

Положения Конституции РФ детализируются в Законе №184. Статус высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, высшего должностного лица, а также порядок его формирования (для должностного лица – наделения полномочиями) и компетенция регулируются главой III названного Закона.

Законом №184 категории высшего должностного лица субъекта и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта отделены друг от друга. Статус высшего должностного лица субъекта формируется по аналогии со статусом Президента Российской Федерации (далее – Президента РФ). Разность статусов вызывает исключение вхождения главы региона в высший исполнительный орган государственной власти субъекта в каком-либо качестве.

В этом случае высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет общее руководство региональным органом исполнительной власти.⁴⁶

По мнению профессора Р.Р. Кильметовой, при такой модели организации системы исполнительной власти в субъекте глава региона юридически дистанцируется от высшего исполнительного органа государственной власти, поскольку задействован в иной сфере. Он обладает качествами руководителя субъекта. Она предлагает закрепить термин «глава субъекта» в Законе №184, придав ему родовой характер.⁴⁷

⁴⁶ Зарецкая Д.С. Проблемы организации исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2011. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-organizatsii-ispolnitelnoy-vlasti-subekta-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 22.01.2020).

⁴⁷ Кильметова Р. Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта РФ // Общество и право. – 2010. – №2. – С. 21-26.

Представляется, что проблема неоднозначного определения места главы региона в законодательстве субъектов вызвана коллизией в федеральном законодательстве по вопросу конкретного определения характера исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

В зависимости от наличия в системе исполнительной власти региона и правового положения высшего должностного лица и статуса высшего исполнительного органа выделяются следующие модели⁴⁸:

1. Система исполнительной власти, в которой учреждена должность высшего должностного лица. Это лицо на основе единоначалия руководит высшим исполнительным органом государственной власти.

2. Система исполнительной власти, в которой руководитель субъекта РФ возглавляет коллегиальный высший исполнительный орган. Основным законом субъекта при этом предусмотрена должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти (председателя правительства), которую замещает иное лицо.

3. Система исполнительной власти, при которой высшее должностное лицо возглавляет высший исполнительный орган и руководит им, являясь по должности председателем правительства (кабинета министров, коллегии или совета).

4. Система исполнительной власти, в которой отсутствует должность главы субъекта, а его полномочия возложены на руководителя высшего исполнительного органа, избираемого населением субъекта.

Первая модель распространена в тех регионах, где высшее должностное лицо на основе единоначалия руководит высшим исполнительным органом. Как правило, в качестве высшего должностного лица выступает глава администрации или губернатор, а в качестве высшего исполнительного органа – администрация или правительство.

Среди субъектов СФО подобные системы образованы в Иркутской⁴⁹, Кемеровской⁵⁰ и Томской областях.⁵¹

⁴⁸ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / Отв. ред. Н. Ю. Хамаева. М., 2004. С. 439.

⁴⁹ См. ст. 76 Устава Иркутской области: постановление Законодательного собрания Иркутской области от 15.04. 2009 г. № 9/5 ЗС // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁵⁰ См. ст. 59 Устава Кемеровской области – Кузбасса: постановление Законодательного Собрания Кемеровской области от 9 апреля 1997 г. № 45 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁵¹ См. ст. 79 Устава (Основного Закона) Томской области: решение Томской областной Думы от 26.07.1995 №136 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание

Как отмечает профессор С. Г. Соловьев, в таком случае есть возможность возникновения противоречий между высшим должностным лицом субъекта и отдельными депутатами, представляющими интересы различных частей населения. Есть риск и в наделении большим объемом функций главы субъекта, избираемого непрофессионалами в области управления и не имеющего необходимой квалификации по решению столь масштабных вопросов.⁵²

Вторая модель организации системы исполнительной власти установлена в большинстве субъектов, где глава, являясь высшим должностным лицом, назначает руководителя высшего исполнительного органа – председателя правительства или же кабинета министров.

Подобная модель среди регионов СФО действует в Красноярском крае.⁵³

Третья модель организации системы исполнительной власти может иметь место в регионах, где высшее должностное лицо одновременно занимает государственную должность руководителя высшего исполнительного органа, организационно входя в его состав – совмещая данную должность с должностью председателя правительства, кабинета министров.

Такая модель принята в Новосибирской⁵⁴, Омской областях⁵⁵, Алтайском крае⁵⁶, а также в Республике Алтай⁵⁷.

законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁵² Соловьев С. Г. Модели организации системы государственной и муниципальной власти: проблемы теории и практики // Государственная и муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – №1. – С. 36-42.

⁵³ См. ст. 58 Устава Красноярского края: постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 05.07.2008 №5 – 1777 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁵⁴ См. ст. 64 Устава (Основного Закона) Новосибирской области: постановление Новосибирского областного Совета депутатов от 18.04.2005 г. №91-03 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁵⁵ Ст. ст. 46 Устава Омской области: постановление Законодательного Собрания Омской области от 26 декабря 1995 г. №45-30 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁵⁶ См. ст. 81 Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 05.06.1995 №3-С // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁵⁷ См. ст. 57 Конституции Республики Алтай: принята на референдуме 7 июня 1997 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Интересно мнение ранее упомянутой профессора Р. Р. Кильметовой: «...при подобной модели, имеющей сходство с президентской республикой, утрачивается самостоятельность высшего исполнительного органа государственной власти, который превращается ...<...>... в совещательную инстанцию при главе субъекта».⁵⁸

Четвертая модель организации системы исполнительной власти принята в тех субъектах Федерации, которые не установили в своих конституциях и уставах должность высшего должностного лица, а его функции и полномочия исполняет руководитель высшего исполнительного органа государственной власти. В таком случае должно иметь место перераспределение исполнительных функций и полномочий в пользу высшего исполнительного органа, который, собственно, и возглавляет систему органов исполнительной власти.

Такая модель создана в Республике Хакасия⁵⁹ и Республике Тыва⁶⁰.

В большинстве рассматриваемых субъектов Сибирского федерального округа утверждение структуры органов исполнительной власти происходит высшим должностным лицом региона (руководителем высшего исполнительного коллегиального органа). В неё, как правило, включаются региональные министерства, комиссии, департаменты, инспекции и отдельные ведомства, а также их территориальные органы. Утверждение оформляется в виде приказа или постановления главы региона.

Некоторые исследователи отмечают, что более корректной с точки зрения юридической техники было бы оформление данной структуры не актом главы субъекта РФ, а законом парламента региона. Безусловно, нормативный правовой акт высшего должностного лица будет более гибким и подстраиваемым под новые реалии в силу упрощенного порядка внесения в него изменений. Однако необходимо учитывать и то, что закрепление столь важного элемента публичности, как система и структура исполнительных органов государственной власти региона, должно носить не подзаконное, а полноценное нормативное регулирование.

⁵⁸ Кильметова Р. Р. Указ. соч.

⁵⁹ Закон Республики Хакасия от 15.02.2007 №1-ЗРХ «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2014. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁶⁰ Закон Республики Тыва от 2 июня 2006 года №1779 ВХ-1 «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2014. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

В силу этого представляется целесообразным предложить внести в Закон №184 соответствующие изменения, касающиеся порядка утверждения системы и структуры исполнительных органов государственной власти региона (Приложение №2).

Обеспечивают деятельность указанных органов и главы субъекта РФ аппараты, структурные подразделения в каждом из них. В составе высшего исполнительного органа присутствуют не только высшее должностное лицо субъекта РФ, но и его заместители, а также руководители региональных министерств и, в некоторых случаях, иных органов в структуре исполнительной власти субъекта РФ.

В отдельных субъектах РФ на сегодняшний день существуют также Государственные Советы региона в системе органов исполнительной власти. Что касается регионов Сибирского федерального округа, то, например, в Республике Тыва с 2013 г. действует Республиканский государственный совет.⁶¹

Интересно, что законодательный орган Республики Крым также носит название «Государственный Совет». Возможно, он будет переименован в связи с предложенными поправками в Основной Закон государства.⁶²

В Чеченской Республике Ичкерия Глава Республики в январе этого года заявил о создании Консультативного совета, задачей которого станет разработка предложений и рекомендаций по вопросам социально-экономического развития Республики. В состав указанного органа вошли члены Правительства Республики, главы администраций муниципальных образований, а также сам Глава Республики.⁶³

Подводя итог, следует отметить, что на сегодняшний день назрела настоятельная необходимость установить единую нормативно-правовую модель организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации, основанную на государственной самостоятельности главы субъекта и высшего исполнительного органа субъекта. Государственная система субъектов всякой федерации должна быть ориентирована на федеральную схему организации государственной власти, что является залогом федеративного единства.

Процесс функционирования исполнительных органов государственной власти субъекта, как органов публичной власти, основывается на принципах, представляющих

⁶¹ Указ Главы Республики Тыва от 18.02.2013 г. «О Республиканском государственном совете» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁶² Госсовет Крыма готовится к переименованию [Электронный ресурс] // Аргументы недели. Крым. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fargumenti.ru%2Fpolitics%2F2020%2F02%2F648799> (дата обращения: 09.02.2019).

⁶³ Идея Государственного Совета для Чечни: новые веяния в политике Кавказа [Электронный ресурс] // Кавказский узел. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/344993/> (дата обращения: 09.02.2019).

собой основополагающие начала, важнейшие из которых вырабатываются в практике организации и деятельности названных органов и закрепляются в нормах права. Рассмотрим их подробнее.

В соответствии со ст. 18 Конституции РФ, принцип приоритета и гарантированности прав личности очень важен для российского законодательства и административной практики. Правовое государство, которое предполагается создать в России, характеризуется тем, что права личности признаются высшей ценностью, а все государственные органы, в т.ч. и органы исполнительной власти, ответственны перед гражданами. Права граждан должны быть надежно защищены от любого произвола органов государства, должностных лиц и представителей власти.

Ст. 5 Конституции РФ закрепляет принцип федеративного устройства государства. Это означает последовательное раскрытие в текущем законодательстве сущности единства основ государственного строя, равноправия субъектов Федерации, суверенитета государства и взаимодействия между федеральными органами государственной власти с органами публичной власти субъекта.

Принцип верховенства Конституции и соблюдения законов, установленный в ст. ст. 4, 15 Конституции РФ, предполагает формирование иерархии правовой системы государства в соответствии с юридической силой тех или иных нормативных правовых актов. Для федерации крайне важно выработать механизм поддержания законности и правопорядка. Органы государственной власти, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Основной Закон государства, федеральные и региональные законы, подзаконные акты. Соблюдение законности — это главное условие эффективности, результативности деятельности органов исполнительной власти.

Принцип народовластия, закрепленный в ст. 3 Конституции РФ, означает, что народ будет единственным источником власти, он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Контроль осуществляется органами законодательной и судебной властей, а также гражданами и негосударственными объединениями.

Принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 и 11 Конституции РФ, выражает независимость и самостоятельность трех ветвей государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной. Каждая ветвь государственной власти должна осуществлять свою деятельность в установленных пределах и формах, что обеспечивается механизмами взаимного контроля, сдержек и противовесов, сотрудничества между собой.

Любопытен также принцип личной (персональной) ответственности каждого должностного лица за порученный участок работы. Он закрепляется в положениях об

органах исполнительной власти, Федеральном законе от 27.07.2004 г. №79 – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶⁴, уставах о дисциплине и должностных инструкциях. Руководители органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов Федерации несут персональную ответственность за состояние дисциплины.

Принцип гласности предполагает открытость законодательства, доступность и подотчетность государственных органов и должностных лиц, отдельно закреплённый в ст. 15 Конституции РФ. Без расширения гласности, без учета общественного мнения, открытости и доступности для общественного контроля не может быть подлинной подконтрольности государственных служащих, работающих в органах исполнительной власти.

Раскрываются данные принципы и в нормативных правовых актах субъектов РФ. Например, Ст.5 Устава Томской области закрепляет принципы уважения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, верховенства закона, народовластия, а также единства системы государственной власти и разделения властей в качестве основ, на которых строится названный Основной Закон региона. При этом в Ст. 31 данного Устава реализуется также принцип самостоятельности органов публичной власти применительно к порядку взаимодействия Администрации и Законодательной Думы Томской области.

Выделяются также и специальные принципы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов. В частности, среди принципов построения исполнительных органов государственной власти следует отметить линейный и функциональный. Первый имеет место при модели, в которой все органы, входящие в систему исполнительной власти, полностью подчинены федеральному центру. Подобное внутреннее построение присуще любому органу государственного управления.

Второй же предполагает построение аппарата управления таким образом, что образуемому органу управления поручается осуществлять одну или несколько управленческих функций по отношению к объекту, не находящемуся в его административном подчинении. Таким образом, имеет место специализация в работе (управлении), выполнение работы определенного вида. На объект управления воздействует не один общий руководитель, как при отраслевом (линейном) построении, а несколько

⁶⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 г. №79 – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

функциональных органов (руководителей), при этом каждый только в части реализуемой им функции.⁶⁵

Подводя общий итог по первой главе, можно выделить следующие тезисы.

Процедура создания исполнительных органов государственной власти субъектов сочетает использование рамочных принципов организации их деятельности и специфику региона. Однако видится необходимым всё же урегулировать вопрос модели организации государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующей общероссийской модели.

Принципы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов проистекают из общеправовых начал устройства государственной власти. Вместе с тем данные принципы изменяются с учетом особенностей организации исполнительной власти в субъекте, подстраиваясь под трансформацию реалий объективной действительности.

3.2. Особенности правового статуса главы субъекта Российской Федерации

В предыдущей главе были рассмотрены основы, на которых строится организация системы исполнительных органов государственной власти субъекта, а также правовой статус высшего исполнительного органа. В данной главе представляется возможным подробнее рассмотреть правовой статус главы региона.

Закон №184 в главе III устанавливает основы правового статуса указанного лица. Ст. 18 закрепляет право регионов предусмотреть в своем Основном законе (конституции либо уставе) данную должность. Представляется интересным, что диспозиции ст. ст. 17, 18 не носят императивного требования учредить должность главы региона, однако нет ни одного субъекта, где таковая бы отсутствовала.

Наименование главы субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ. Наиболее распространенные наименования – глава администрации, губернатор (в остальных субъектах РФ) и иные наименования (Глава Республики Хакасия, Глава Республики Тыва).

Высшее должностное лицо субъекта (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) возглавляет систему исполнительных органов региона. В пределах установленных полномочий глава субъекта должен обеспечивать сбалансированное

⁶⁵ Забралов С.Н. Понятие, сущность и основные принципы исполнительной власти в федеративном государстве // Труды Института государства и права РАН. 2012. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-suschnost-i-osnovnye-printipy-ispolnitelnoy-vlasti-v-federativnom-gosudarstve> (дата обращения: 03.02.2020).

взаимодействие всех органов государственной власти субъекта, а также работать над их взаимодействием с гражданским обществом и представлять субъект во взаимоотношениях с другими регионами, федеральным центром и международными субъектами.

Срок полномочий главы субъекта, в соответствии с ч.1 ст. 18 Закона №184, не может быть более 5 лет. Также ни одно лицо не может занимать данную должность более двух сроков подряд.

Правовое положение главы региона закрепляется в Основном Законе субъекта (конституции либо уставе). При анализе Уставов субъектов и Конституций двух республик, входящих в состав Сибирского федерального округа, можно отметить, что в большинстве своём данные документы повторяют положения Закона №184 в части регламентации статуса и компетенции высшего должностного лица. Однако есть достаточно интересные детали, касающиеся порядка избрания главы региона в некоторых субъектах, о чем будет отмечено далее.

Общий порядок замещения должности главы субъекта РФ закреплён в указанном Законе №184. Он представлен двумя моделями: избрание высшего должностного лица субъекта населением указанного региона либо наделение высшего должностного лица полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта.

Избрание высшего должностного лица населением региона, согласно Закону №184, на данный момент происходит следующим образом.

Во-первых, предъявляются особые требования к самому кандидату на должность главы субъекта. Им должен быть гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, достигший 30-летнего возраста, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного Документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. В ч. 3.3, ч. 4 и ч. 5 данного Закона устанавливаются ограничения и запреты, необходимые к соблюдению высшим должностным лицом субъекта.

Во-вторых, кандидаты на должность выдвигаются политическими партиями региона. Законами отдельных субъектов также предусматривается право на самовыдвижение. Однако среди регионов, включённых в Сибирский федеральный округ, такое право предоставлено только кандидатам в Кемеровской области.⁶⁶

⁶⁶ Савельев Г.Г. О новом порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. 2012. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-novom-poryadke-zamescheniya-dolzhnosti-vysshego-dolzhnostnogo-litsa-subekta-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 26.01.2020).

По Закону №184 (абз. 3 ч. 3 ст. 18) Президент РФ может проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов, а также с теми, кто проходит в порядке самовыдвижения. Партия может выдвинуть кандидата, являющегося членом данного политического объединения, либо лицо, членом данной партии или иной не являющееся.

Порядок консультаций определяется Президентом РФ. Право самовыдвижения предоставлено гражданам в ст. 12 Федерального закона от 12. 06. 2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон №67).⁶⁷ Также в ст. 4 данного Закона прописаны дополнительные ограничения пассивного избирательного права.

В-третьих, кандидаты, которые были выдвинуты партией и прошли в порядке самовыдвижения, помимо классической необходимости получить подписи избирателей, должны пройти и так называемый «муниципальный фильтр» - получить поддержку от 5 до 10% депутатов представительного органа муниципального образования и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, что установлено в Законе №184. Такая поддержка должна быть обеспечена не менее чем в $\frac{3}{4}$ муниципальных образований субъекта. Она осуществляется следующим образом: глава муниципального образования и (или) кандидат проставляют свою подпись на листе подписки кандидата, указывая дату, время её проставления.

В Сибирском федеральном округе в настоящее время в основном предусмотрена поддержка на уровне 5-8%, однако в ряде субъектов она максимальна. Например, в Томской области она составляет 10% (ч. 1 ст. 26 Закона Томской области от 28.06.2012 №111-ОЗ «О выборах губернатора Томской области»⁶⁸ В Алтайском крае кандидату на должность высшего должностного лица региона необходимо получить поддержку в 5% (ч. 1 ст. 92 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме и отзыве).⁶⁹

Вопрос «муниципального фильтра» получил рассмотрение в Конституционном Суде Российской Федерации (далее – КС РФ). Рассмотрен этот вопрос был в Постановлении

⁶⁷ Федеральный закон от 12. 06. 2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁶⁸ Закон Томской области от 28.06.2012 №111-ОЗ «О выборах губернатора Томской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁶⁹ Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме и отзыве (утв. Законом Алтайского края от 08.07.2003 №35-ЗС) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. N 32-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов – Закона №184 и Закона №67, поправки в которые были внесены в 2012 году в связи с изменением порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта, появления «муниципального фильтра» и права Президента РФ проводить по своей инициативе указанные выше консультации.⁷⁰

По поводу «муниципального фильтра» Судом было отмечено право федерального законодателя установить подобные требования, исходя из конституционных основ единства публичной власти и объективной необходимости взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта, на которые возложена ответственность за обеспечение развития территории субъекта, а значит, и каждого входящего в его состав муниципального образования.

При поддержке кандидата выборное лицо местного самоуправления, обладая публично-правовым статусом, обеспеченным доверием наделивших его полномочиями избирателей, пользуется своим жизненным и политическим опытом интегрированности в политическую систему. Достижение единогласия по вопросам избрания руководителя региона как административно-территориальной единицы страны – важнейшая часть сложившегося взаимодействия органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления в рамках системы публичной власти.

Проведение же Президентом РФ консультаций с кандидатами, по мнению Суда, не является обязательным элементом механизма избрания высшего должностного лица субъекта, а потому не может ставить решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата в зависимость от результатов данной процедуры, имеющей рекомендательный характер.

В данном случае также возникает ряд вопросов, касающихся выдвижения кандидатов политическими партиями. Порядок получения поддержки партийного объединения и обращения с заявлением о желании участвовать в выборах не урегулирован ни в Законе №67, ни в регламентных документах ведущих политических партий страны. Вопрос произвольного применения данной нормы самими политическими партиями остаётся открытым.

⁷⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. №32-П «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» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Между тем, у Конституционного Суда РФ также есть отдельное мнение насчет данной коллизии. В апреле 2014 года Суд отказал в рассмотрении жалобы гражданина Иванова В.К., в своём обращении оспаривавшего конституционность Закона Новгородской области «О выборах губернатора Новгородской области».

Суд счел, что отсутствие такого права не является серьёзным препятствием для эффективной реализации гражданами субъекта своего пассивного избирательного права. Данное право также не является, по мнению Суда, необходимым элементом пассивного и активного избирательного права граждан, а также иных конституционных прав, в Конституции РФ оно также не закреплено и прямо из её положений не вытекает.

Меньше вопросов в реализации вызывает вторая модель наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта, закрепленная в ч.2 ст. 18 Закона №184. Избрание главы субъекта осуществляют депутаты законодательного органа региона из числа кандидатов, представленных политическими партиями (не менее трёх кандидатур с сопроводительным пакетом документов по установленным требованиям) и согласованными с Президентом РФ в соответствии с Указом Президента РФ.⁷¹

Среди регионов Сибирского федерального округа приверженцев данной модели не нашлось, однако она получила широкую поддержку в регионах Кавказа (в Дагестане⁷², Ингушетии⁷³), а также в Республике Крым⁷⁴ и Севастополе⁷⁵.

Среди преимуществ такой модели выделяют более широкий политический и административный ресурс для глав регионов, фактически являющихся полномочными представителями Президента РФ в регионе, а также более высокую степень согласованности действий федеральных и региональных органов власти. Кроме того, наделение

⁷¹ Указ Президента РФ от 11.06.2013 г. № 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» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2014. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷² См. ст. 76 Конституции Республики Дагестан: принята Конституционным Собранием Республики Дагестан 10.07.2003 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2014. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷³ См. ст. 66 Конституции Республики Ингушетия: принята на референдуме 27.02.1994 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2014. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷⁴ См. ст. 62 Конституции Республики Крым: принята Государственным Советом Республики Крым 11.04.2014 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2014. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷⁵ См. ст. 24 Устава города Севастополя: принят Законодательным Собранием города Севастополя 11.04.2014 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2014. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

полномочиями через столь сложный механизм с участием большого числа политических субъектов предполагает усиление ответственности высшего должностного лица субъекта за реализацию федеральной политики в своём регионе.⁷⁶

Некоторые исследователи указывают, что, в силу латентного абсентеизма и, соответственно, низкой явки на выборы высшего должностного лица субъекта, данная модель будет признана населением легитимной быстрее и авторитет главы региона будет поддержан охотнее.⁷⁷

Стоит также отметить, что данный порядок не имеет аналогов в мировой практике, однако по своей природе позволяет эффективно учитывать интересы населения через работу избранных ими депутатов законодательного органа субъекта. Однако прямые выборы, как институт непосредственной демократии, представляются гораздо предпочтительнее в рамках федерации.

Порядок исполнения полномочий высшего должностного лица другим лицом в определённых законом случаях, а также в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица урегулирован в ст. 19 Закона №184.

Таким образом, процедура замещения должности главы субъекта РФ, служит гарантией реализации республиканских начал как основы конституционного строя России, учитывает важность своевременной ротации государственного аппарата субъекта и реальное участие населения в управлении делами государства.

Компетенция высшего должностного лица субъекта представляет собой совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей высшего должностного лица и определяет его место в системе исполнительной власти региона. Компетенция позволяет определить роль и место главы субъекта в управленческом процессе путём законодательного закрепления за ним определенного объема публичных дел.

Полномочия высшего должностного лица закреплены в ч. 7 ст. 18 Закона №184, получая детализацию в конституциях либо уставах субъектов. Все виды полномочий в соответствии с их целевой направленностью могут быть классифицированы по следующим группам.

Первая группа полномочий – представительский блок. К нему относится взаимодействие от имени региона с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов России, публичных органов

⁷⁶ Павлушкин А.В. Роль права в обеспечении интересов федерации // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С.141-147.

⁷⁷ Нудненко Л. А. К вопросу об укреплении вертикали исполнительной власти Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы Междунар. науч. конф. (Москва, 7–9 апреля 2005 г.) / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2018. С. 208.

муниципальных образований, а также при осуществлении внешнеэкономических связей. При этом глава субъекта обладает правом подписи – от имени субъекта заключает договоры и соглашения.

Вторая группа полномочий касается координационной деятельности и вопросов формирования системы исполнительных органов субъекта. Глава региона работает над эффективным взаимодействием органов государственной власти субъекта друг с другом, а также может организовать взаимодействие данных органов с органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и общественными объединениями. Глава субъекта формирует высший исполнительный орган, а также принимает решение о его отставке.

Третья группа полномочий – взаимодействие и контроль. Данная группа полномочий связана с взаимодействием высшего должностного лица субъекта с законодательным (представительным) органом региона, а также с его контрольными полномочиями в данной сфере. Вопрос взаимодействия главы субъекта и высшего исполнительного органа региона с представительным будет рассмотрен в последней главе.

Четвёртая группа полномочий связана с нормативной сферой деятельности высшего должностного лица субъекта. Глава региона не только обнародует принятые парламентом нормативные правовые акты, но и сам имеет право законодательной инициативы. Как указывают некоторые исследователи, главы регионов являются инициаторами более 75% от общего числа принимаемых законов.

Следует также отметить о давно выделившейся четвёртой категории, ставшей особенно актуальной в связи с вносимыми в Конституцию РФ изменений, коснувшихся сферы публичной власти в стране в целом и в регионах в частности. Это полномочия в сфере взаимодействия с федеральным центром. Общие положения закреплены в п. «а» (обеспечение взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти), п. «д.1» (обеспечение координации деятельности исполнительных органов субъектов с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти) и п. «е» (закрепление иных полномочий в Основном Законе и нормативных правовых актах субъекта).

Можно проследить особенности закрепления данной группы полномочий в Уставе (Основном Законе) Томской области. В соответствии с п. «з» ст. 83 он представляет интересы области в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти; с п. «и» - вносит на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ проекты актов, принятие которых находится в их компетенции; п. «к» устанавливает ряд полномочий по формированию, реорганизации и ликвидации территориальных служб

федеральных органов исполнительной власти, в т.ч. назначение соответствующих должностных лиц, внесение предложений по работе указанных служб; а в п. «к», «м» закрепляется координация Губернатором совместной деятельности региональных и федеральных органов исполнительной власти, а также решение вопроса о представительстве исполнительной власти области при Президенте РФ, Правительстве РФ, а также иных федеральных органах.

Вместе с тем представляется необходимым выделить такое полномочие (и одновременно форму взаимодействия главы субъекта с парламентом) как предоставление отчета о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (пп. «в» п. 7 ст. 18 Закона №184), в том числе и по вопросам, поставленным региональным парламентом ((пп. «б» п. 1 ст. 5 Закона №184). Однако в Законе №184 не закреплены ни требования к содержанию указанного документа, ни юридическая ответственность главы субъекта как руководителя исполнительной власти в регионе в случае непредоставления указанного отчёта, что представляется не совсем верным решением с точки зрения законодателя.

Думается, что отчет высшего должностного лица субъекта РФ о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ должен одновременно содержать информацию о собственной деятельности, имея в виду неразрывность этих органов, тот неоспоримый факт, что высшее должностное лицо субъекта РФ есть одновременно руководитель высшего исполнительного органа государственной власти Федерации (правительства, администрации субъекта РФ).

Также видится рациональным внесение определённых поправок в Закон №184 для корректировки сложившегося положения. Во-первых, требуется установить требования к содержанию указанного отчёта для недопущения размытости его формулировок, а также возможности чёткой оценки сложившейся ситуации в сфере деятельности исполнительной власти субъекта.

В Законе №184 требуется также отразить требования к вопросам парламента по деятельности высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти региона во избежание нарушения указанным законодательным органом своих контрольных полномочий в отношении исполнительной власти региона (Приложение 1).

Во-вторых, необходима правовая регламентация юридической ответственности главы региона за непредоставление указанного отчета (Приложение 2).

В регионах Сибирского федерального округа сложилась различная практика в зависимости от выбранной модели организации исполнительной власти. В случае если

выбрана первая модель, как, например, в Иркутской⁷⁸, Томской⁷⁹ областях, фактически только руководители регионов обладают правом законодательной инициативы (как губернаторы указанных субъектов), но высший орган исполнительной власти таким правом не наделяется.

Существует также и другая практика, когда в одном регионе одновременно обладают законодательной инициативой и глава региона, и исполнительная власть субъекта федерации (либо глава исполнительной власти субъекта) разделяя полномочия главы региона и руководителя высшего исполнительного органа. Такой вариант применяется в Красноярском крае.⁸⁰

Особенностью участия высшего должностного лица Красноярского края в законодательном процессе также является установленное региональным законодательством право направлять проекты законов в области бюджетной и налоговой политики, относящиеся к его компетенции, в специально созданный Экспертный совет для проведения публичной независимой экспертизы и последующего направления ее результатов в краевое Законодательное Собрание.⁸¹

При детальном анализе Конституции Республики Алтай выявлено, что правом законодательной инициативы обладают Глава Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай и Правительство Республики Алтай в целом. С законодательной инициативой от исполнительного органа региона (Правительства Республики Алтай) выступают три субъекта (Глава региона, Председатель Правительства и отдельно само Правительство Республики Алтай), что представляется не совсем целесообразным при сложившейся структуре государственной власти.⁸²

⁷⁸ См. ст. 53 Устава Иркутской области: постановление Законодательного собрания Иркутской области от 15.04. 2009 г. № 9/5 ЗС // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷⁹ См. ст. 63 Устава (Основного Закона) Томской области: решение Томской областной Думы от 26.07.1995 №136 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁸⁰ См. ч.3 ст. 9 Закона Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁸¹ Полатов З.Т. Роль высшего должностного лица субъекта российской федерации в законодательном процессе субъекта Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. II междунар. науч.-практ. конф. № 2. – Новосибирск: СибАК, 2018.

⁸² См. ст. 87 Конституции Республики Алтай: принята на референдуме 7 июня 1997 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Резюмируя приведённые выше тезисы, можно сделать следующие выводы по данной главе. Модернизация процедуры замещения должности главы региона увеличивает участие населения субъекта в государственном управлении, повышая эффективность всей власти в целом. Однако необходимо разработать единый механизм в целях устранения коллизий с учетом особенностей закрепления и реализации полномочий высшего должностного лица в связи с особенностями субъекта.

3.3. Порядок взаимодействия с органами государственной власти и конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

В соответствии с принципом разделения властей, распространяющимся на органы государственной власти каждого субъекта РФ, высшее должностное лицо и законодательный (представительный) орган государственной власти региона осуществляют свои полномочия самостоятельно.

Однако для эффективного управления процессами экономического и социального развития региона, а также в интересах его населения, взаимодействие данных субъектов необходимо. Это требование диктует сама жизнь.

На сегодняшний день значимым вопросом на всей территории России является обеспечение единства правового пространства, единства ее законодательства, без чего о сохранении единства экономического пространства, единства системы государственной власти нельзя и помыслить. Обеспечение единого правового пространства на территории каждого конкретного субъекта Российской Федерации возложено на органы государственной власти субъекта и в первую очередь – на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Порядок взаимодействия регионального парламента и высшего должностного лица субъекта, исполнительных органов власти установлен в ст. 23 Закона №184.

Представители органов исполнительной власти принимают активное участие практически во всех сферах деятельности законодательного (представительного) органа. Так, согласно ч. 3 ст. 2 Постановления Алтайского краевого Законодательного Собрания «О Регламенте Алтайского краевого Законодательного Собрания», губернатор вправе выходить с инициативой о созыве внеочередного заседания, предлагать вопросы в повестку дня заседания, а также является субъектом права законодательной инициативы.⁸³

⁸³ Постановление краевого Совета народных депутатов от 09.01.2001 №7 «О Регламенте Алтайского краевого Законодательного Собрания» (с изм. на 02.05.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Кроме того, высшее должностное лицо, в силу установленных полномочий, осуществляет промульгацию (подписание и обнародование) закона, принятого законодательным органом субъекта. Глава региона обладает и исключительным правом наложения вето на принесенные ему законы, тем самым являясь непосредственным участником законотворческого процесса субъекта.

Высшее должностное лицо взаимодействует с законодательными органами не только лично, но и через своих представителей. В ряде субъектов (подавляющее большинство) учреждена должность представителя (полномочного представителя) высшего должностного лица в органах законодательной власти. В то же время нельзя не отметить уникальный опыт Омской области, где предусмотрена должность полномочного представителя Губернатора и Правительства не только в Законодательном собрании Омской области, но и в судах, контролирующих и правоохранительных органах.⁸⁴

Во многих субъектах Федерации представители исполнительной власти имеют право внеочередного выступления на заседании органа законодательной (представительной) власти. Однако предложения представителей исполнительных органов могут иметь исключительно совещательный (рекомендательный) характер.

Нельзя не отметить и практику «двойного представительства», когда представитель главы региона в законодательном (представительном) органе одновременно выступает представителем высшего регионального органа исполнительной власти в парламенте субъекта. Данная практика заслуживает поддержки и распространения. Логичность такого решения очевидна, проистекает из статуса главы региона, который одновременно является руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта России – как, например, в Хабаровском крае.⁸⁵

В целях урегулирования разногласий, которые могут привести к эскалации конфликта между органами законодательной и исполнительной власти, в субъектах Российской Федерации создаются совместные комиссии, рабочие группы. При этом в законодательстве не оговаривается характер участия иных государственных органов в работе совместной группы - является ли это правом или обязанностью. Между тем данный вопрос представляется существенным в контексте принципа разделения властей.

⁸⁴ Указ Губернатора Омской области от 15.03.2004 № 62 «О полномочных представителях Губернатора Омской области и Правительства Омской области в судах, правоохранительных и контролирующих органах» // Сборник правовых актов органов исполнительной власти Омской области. 2004. № 2. Ст. 22.

⁸⁵ Постановление Губернатора Хабаровского края от 05.11.2009 № 166 «Об утверждении Положения о главном юридическом управлении Губернатора и Правительства Хабаровского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Одним из важных инструментов взаимодействия законодательной власти и высшего должностного лица субъекта является ежегодное обращение главы субъекта к законодательному органу.

С целью стабилизации регионального механизма реализации принципа сдержек и противовесов действует также такая форма контроля как ежегодный отчет высшего должностного лица или высшего органа исполнительной власти законодательному органу субъекта по итогам их деятельности в рамках предусмотренных законодательством полномочий.

В соответствии с Законом №184 высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

При анализе положений Закона №184 становится понятно, что перечень вопросов, входящих в перечень отчета высшего должностного лица субъекта, фактически является не исчерпывающим. Представляется необходимым для эффективной реализации такого рода контроля законодательного (представительного) органа субъект определить на федеральном уровне перечень основных положений, которые будут обязательны к включению главой региона в соответствующий отчет.

При оценке законности такого рода положений Конституционным Судом РФ в одном из постановлений отмечается: следует учитывать, что обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако при этом недопустимо неограниченное расширение полномочий регионального парламента, в том числе в определении форм контроля, поскольку оно приводило бы к утрате самостоятельности исполнительного органа власти, что несовместимо с принципом разделения властей.⁸⁶

Необходимо отметить, что ранее при оценке Устава (Основного закона) Алтайского края Конституционным Судом Российской Федерации был сделан иной вывод, согласно которому судом указывалось, что обязанность главы администрации представлять

⁸⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.12.1997 №19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2014. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

законодательным органам власти отчет о своей деятельности и деятельности исполнительной власти по вопросам ее компетенции власти законодательной с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти, признается как противоречие принципу разделения властей.

Стоит также учитывать, что высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта обязательно взаимодействуют с законодательным органом субъекта по вопросу принятия собственных нормативных правовых актов, поскольку в рамках регламента принятия данных актов обязаны направлять их проекты для проверки в законодательных орган.

Представительному органу субъекта также в соответствии с Законом №184 предоставлено право обращения к высшему должностному лицу либо к высшему исполнительному органу субъекта с предложением о внесении изменений, дополнений в указанные акты, либо об их полной отмене. Парламент может также обжаловать данные акты в судебном порядке, обратившись и в Конституционный Суд РФ.

Высшее должностное лицо субъекта вправе обратиться в законодательный (представительный) орган субъекта с предложением о внесении изменений, дополнений в постановления парламента субъекта, либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

Руководители органов исполнительной власти региона или лица, уполномоченные указанными руководителями, вправе присутствовать на заседаниях регионального парламента с правом совещательного голоса. Депутаты либо, по поручению председателя регионального парламента, работники аппарата парламента взаимно вправе присутствовать на заседаниях исполнительного органа власти.

Отдельно следует сказать о полномочиях высшего должностного лица субъекта РФ по вопросам взаимодействия с Федерацией. В самом общем виде они закреплены в п. «а» ч. 7 ст. 18 Закона №184 как представление интересов субъекта РФ в отношениях с федеральным центром. На практике это выражается в закреплении в нормативных правовых актах субъектов РФ самых различных формулировок.

Например, в п. «з» - «м» ст. 83 Устава Томской области установлены такие формы взаимодействия Губернатора области с федеральными органами государственной власти и Президентом РФ, как представление интересов области в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, подписание с ними договоров и необходимые документов; внесение на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации проекты актов, принятие которых находится в их

компетенции; согласование решения об образовании, реорганизации и ликвидации территориальных служб федеральных органов исполнительной власти в области, назначении соответствующих должностных лиц в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, и внесение предложений по вопросам деятельности указанных органов на рассмотрение Правительства Российской Федерации.

Говоря о компетенции главы региона, невозможно обойти стороной вопрос его ответственности, особенно – конституционно-правовой. Высшее должностное лицо субъекта, являясь, помимо всего прочего, ещё и фигурой политически значимой, несёт бремя ответственности за властные действия и принимаемые им решения, что отражено законодателем в Законе №184.

Первым видом конституционно-правовой ответственности является отрешение главы субъекта РФ от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия региональным парламентом (п. «б» ч. 1 ст. 19 Закона №184). Данное решение ст. принимается парламентом в следующих случаях.

Во-первых, если высшее должностное лицо субъекта РФ издаёт нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству, и данное противоречие установлено судом, при этом противоречия не устранены главой региона в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения.

Во-вторых, если соответствующим судом установлено иное грубое нарушение главой субъекта РФ Основного закона страны, федерального законодательства, указов Президента РФ, актов Правительства РФ, конституций (уставов) и законодательства субъектов РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

В-третьих, в случае, если глава субъекта РФ ненадлежащим образом исполняет свои полномочия.

Данное решение принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. После принятия парламентом оно направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса уже об отрешении главы региона, влекущего за собой его отставку.

Второй вид конституционно-правовой ответственности предусматривает отрешение главы региона Президентом РФ по ряду оснований (п. «г» ч. 1 ст. 19 Закона №184). в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных федеральных полномочий). При этом одним из оснований является выявление в отношении главы субъекта РФ фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов, либо установление фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках,

расположенных за пределами территории России, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда действующий глава региона являлся зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Последний законодательного закреплённый вид конституционно-правовой ответственности главы региона – отзыв его населением возглавляемого субъекта РФ (п. «л» ч.1 ст. 19 Закона №184).

Институт отзыва высшего должностного лица субъекта РФ в его действующей законодательной редакции представляется весьма противоречивым.

Были попытки урегулировать данный вопрос отдельно – в 2012 г. началась разработка модельного закона, которая, однако, так и не была завершена.⁸⁷

Прежде всего, необходимо отметить, что основания отзыва с позиций юридических выдержаны недостаточно. Первое основание предполагает любое нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ федерального или регионального законодательства, второе – неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей.

Получается, что второе основание не предполагает нарушения законодательства, поскольку оно противопоставляется первому. Но невозможно не исполнять свои обязанности, не нарушая при этом законодательства, если обязанности высшего должностного лица субъекта РФ имеют законодательное происхождение. При этом остаются неясными термины «грубое неисполнение обязанностей», а также юридические наполнение уважительных и неуважительных причин их неисполнения.

Подобные коллизии допускают объективное вменение, чего в данном случае быть не должно, учитывая изначально заложенный уровень ответственности высшего должностного лица субъекта РФ.

Представляется, что не следует ограничивать отзыв высшего должностного лица субъекта РФ конкретными основаниями отзыва. Глава субъекта Федерации приобретает свою должность в результате оказанного ему избирателями доверия, утрата которого и должна служить основанием отзыва. Лицо оказывается на выборной должности благодаря электоральной поддержке, основанной на доверии избирателей, юридически не измеримом, что исключает установление конкретных оснований его отзыва, в том числе совершение неправомерных действий.

⁸⁷ Модельный закон «О порядке отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Российская газета. URL:<https://rg.ru/2012/10/05/gubernatory-site-dok.html>.

Оказывается непонятным в таком случае, почему в своем решении Конституционный Суд РФ посчитал правомерным отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от занимаемой должности Президентом РФ по причине недоверия, исключающего установление какого-либо юридического формата ответственности.⁸⁸

Высшее должностное лицо субъекта Федерации, совершающее аморальные проступки, дискредитирующие его звание, в той же мере заслуживает лишения мандата, что и совершивший правонарушение. Исходя из этого, в качестве основания отзыва высшего должностного лица субъекта РФ в ст. 19 Закона №184 представляется корректным указать следующее: «Совершение действий, явно не совместимых со служебным положением». Это основание не приведет к произволу в отношении высшего должностного лица субъекта РФ: вряд ли процедура отзыва, достаточно сложная, будет использоваться в отношении губернатора, совершившего малозначительные проступки.

Подобная ответственность имеет больше превентивное значение, во всяком случае, ни один глава субъекта Федерации еще не был отозван избирателями. Как справедливо указывается, «в целом, ведь институт отзыва отнюдь не предназначен для его, так сказать, повседневного применения, как и иные меры конституционно-правовой ответственности».⁸⁹

Однако сама процедура отзыва высшего должностного лица также представляется затруднительной. В настоящее время в поддержку инициативы проведения голосования по отзыву главы субъекта Федерации должны быть собраны подписи не менее одной четверти избирателей, зарегистрированных в субъекте Федерации, в то время как прежде требовались подписи минимум 3% избирателей, что само значительно затрудняет инициирование отзыва.

Законы субъектов, в том числе и регионов Сибирского федерального округа, закрепляют механизмы отзыва, в реальности неосуществимые. Например, в соответствии с Законом Томской области, чтобы инициировать данную процедуру, жители области, обладающие активным избирательным правом и достигшие соответствующего возраста, должны собрать инициативную группу минимум из двадцати человек, а также не менее 25 % подписей от общего числа избирателей – минимум по действующему Закону №184.⁹⁰ В цифрах это около 192 тысяч подписей, собрать которые необходимо за месяц. Получается,

⁸⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального Закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Российская газета. 2000. 21 июня.

⁸⁹ Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 25 – 31.

⁹⁰ Закон Томской области от 17.12.2012 №239-ОЗ «Об отзыве губернатора Томской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

что ежедневно необходимо получать подписи 6 400 человек. Вряд ли данная цифра осуществима в реальных целях.

Выходом из возникшей ситуации представляется разработка и использование на постоянной основе уже апробированной системы электронного голосования. В настоящее время такой вариант активно применяется во время праймериза партией «Единая Россия»: чтобы принять участие в праймериз, через специальный портал необходимо было заранее выбрать соответствующий вариант, ввести запрашиваемые системой данные и прикрепить фотографию с раскрытым паспортом в руке - последнее необходимо для верификации учётной записи и исключения возможности дубликатов голосов. После этого гражданин получал подтверждение о регистрации на электронное голосование, которое становилось доступным в личном кабинете на том же портале в определённое время.⁹¹

При этом, как отмечается исследователями, явка на праймеризы, осуществляемые посредством электронного голосования, была на порядок выше, чем при оффлайн – формате.⁹²

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы.

Взаимодействие регионального парламента и высшего должностного лица, а также высшего исполнительного органа субъекта – важнейшая часть реализации механизма сдержек и противовесов, а также развития в рамках отдельно взятого региона. Особенно ярко это проявляется в сфере законотворческого процесса, в котором активно принимают участие представители всех органов государственной власти субъекта, чтобы отразить интересы различных частей населения и сделать нормативное регулирование полнее и эффективнее.

⁹¹ «Единая Россия» опробовала возможности онлайн-голосования. [Электронный ресурс] // Парламентская газета. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwww.pnp.ru%2Fpolitics%2Fedinaya-rossiya-oprobovala-vozmozhnosti-onlayn-golosovaniya.html>.

⁹² Накликали победу. [Электронный ресурс] // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2019/09/09/reg-cfo/v-moskve-podveli-itogi-eksperimenta-s-elektronnym-golosovaniem.html>.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенной работы можно сделать следующие выводы.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации отличаются от моделей, существующих в классических федерациях, однако через их деятельность субъекты Российской Федерации могут реализовывать свои полномочия и иметь свободу в принятии важнейших решений. Это и является реализацией федерализма как принципа и идеологии конституционных основ государственности России.

Понятие и признаки органа государственной власти субъекта, несмотря на отсутствие единства мнений по данному вопросу, отражают наиболее существенные черты данного явления – обособленность, самостоятельность, наличие структуры и властных полномочий при осуществлении деятельности.

Нормативно-правовая база организации и функционирования органов государственной власти субъектов, несмотря на сложности в самом начале её формирования, сейчас позволяет осуществлять регламентацию деятельности данных органов, соблюдая баланс в предметах ведения и полномочиях федерации и органов государственной власти субъектов. Безусловно, рамочное регулирование осуществлено в Конституции Российской Федерации.

В решениях Конституционного Суда РФ неоднократно обосновывалась обязательность построения системы органов государственной власти на основе принципа разделения властей, необходимость обеспечения баланса полномочий каждой ветви власти, недопустимость превалирования органов какой-либо из ветвей власти над другими. Данные требования должны быть учтены и федеральным законодателем при построении системы с учетом национально-культурных и экономических особенностей отдельных субъектов федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ представляет собой образуемый непосредственно народом, подотчетный ему и ответственный перед ним постоянно действующий высший государственный орган, осуществляющий полномочия в интересах народа Российской Федерации.

Закреплённый в настоящее время механизм формирования депутатского корпуса является не до конца совершенным, однако, как отмечают исследователи, есть устойчивая тенденция к совершенствованию действующего законодательства о выборах в региональный парламент.

Структура и композиция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта должна отвечать реальным потребностям и вектору развития общества, региона в целом.

В процессе изучения особенностей правового статуса и организации деятельности высшего исполнительного органа государственной власти, а также высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации на примере субъектов, включенных в состав административной единицы Сибирского федерального округа, были сделаны следующие выводы.

Большинство ученых, изучающих данную тему, выделяют четыре модели организации системы исполнительной власти в зависимости от наличия в ней высшего должностного лица, его правового положения и правового статуса высшего исполнительного органа.

Хочется отметить, что на сегодняшний день назрела настоятельная необходимость установить единую нормативно-правовую модель организации государственной власти субъектов Российской Федерации, основанную на государственной самостоятельности главы субъекта и высшего исполнительного органа субъекта. Государственная система субъектов всякой федерации должна быть ориентирована на федеральную схему организации государственной власти, что является залогом федеративного единства.

В совокупности с юридическими особенностями исполнительных органов регионов округа были рассмотрены также и общие принципы, на которых строится организация и деятельность данных органов.

Особое внимание было уделено анализу статуса высшего должностного лица в системе исполнительных органов региона, порядку наделения данного лица публичными полномочиями, его конституционно-правовой ответственности.

Нельзя было обойти стороной и вопрос выстраивания взаимодействия высшего должностного лица и законодательного (представительного) органа субъекта. Совместная работа исполнительной и законодательной власти – важнейшая часть реализации механизма сдержек и противовесов, а также развития государственного управления в рамках отдельно взятого региона.

Особенно выделяется сфера законотворчества, где активно принимают участие представители всех органов государственной власти субъекта. В этом случае, при соблюдении всех требований процедуры и мнений различных участников процесса, нормативное регулирование становится полнее и эффективнее, помогая развитию государства и поднимая благосостояние его граждан.

Особенности российской модели построения федеративного государства обусловлены историческим прошлым страны, трудностями адаптации к современным условиям и необходимости вписываться в уже устоявшиеся «рамки» федеративных отношений. Тяготение к укреплению вертикали власти представляется достаточно естественным, цикличным процессом, необходимым в силу обширности территории. Вместе с тем субъекты обладают самостоятельностью, позволяющей им выстраивать деятельность своих органов власти в соответствии с потребностями населения данных субъектов.

Опыт Российской Федерации, несмотря на сравнительно небольшой период, является определяющим для дальнейшего реформирования системы органов публичной власти субъектов. Думается, что важным шагом будет учёт зарубежных моделей, а также исторического прошлого России с целью адаптации указанных сведений в научные исследования и конструктивные предложения по модернизации региональных систем публичной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 №1 – ФКЗ «О судебной системе РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2009, "Собрание законодательства РФ", 01.12.2009, N 51, ст. 3486. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
4. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 3984. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
5. Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. – 2014, № 50. – ст. 3922.
6. Федеральный закон от 21 июля 2014 года №212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
7. Федеральный закон от 27.07.2004 г. №79 – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ.

правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

8. Указ Президента РФ от 11.06.2013 г. № 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» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

9. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. N 3-ЗС (с изменениями и дополнениями), принят Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 26 мая 1995 г. N 101 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.08.2015, "Собрание законодательства РФ", 11.08.2015, N 31, ст. 4587. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

10. Устав (Основной Закон) Томской области (принят решением Государственной Думы Томской области от 26 июля 1995 года №196) [Электронный ресурс]: Устав (Основной Закон) Томской области от 26 июля 1995 года №196 (в ред. от 15 мая 2015 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/951806735> (дата обращения: 12.03.2019).

11. Устав (Основной Закон) Алтайского края (принят постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 26 мая 1995 года) // Сборник законодательства Алтайского края. – 1995. – №10.

12. Устав (Основной Закон) Иркутской области (принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 года № 9/5-ЗС) // Сборник законодательства Иркутской области. – 2003. – №6.

13. Конституция (Устав) Республики Алтай [Электронный ресурс]: Конституция (Устав) Республики Алтай от 7 июня 1997 года (ред. от 13 июля 2018 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/304200009> (дата обращения: 02.02.2019).

14. Устав (Основной закон) Красноярского края (утв. Законом Красноярского края от 5 июня 2008 г. №5-1777 [Электронный ресурс] Устав (Основной закон) Красноярского края (утв. Законом Красноярского края от 5 июня

2008 г. №5-1777 (в ред. от 22 марта 2018 года). URL: https://constitution.garant.ru/region/ustav_krasnoyar/ (дата обращения: 26/02/2019).

15. Конституция Республики Дагестан: принята Конституционным Собранием Республики Дагестан 10.07.2003 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

16. Конституция Республики Ингушетия: принята на референдуме 27.02.1994 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

17. Конституция Республики Крым: принята Государственным Советом Республики Крым 11.04. 2014 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

18. Устава города Севастополя: принят Законодательным Собранием города Севастополя 11.04.2014 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

19. Устав Кемеровской области – Кузбасса: постановление Законодательного Собрания Кемеровской области от 9 апреля 1997 г. № 45 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

20. Устав (Основного Закона) Новосибирской области: постановление Новосибирского областного Совета депутатов от 18.04.2005 г. №91-03 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. -

КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

21. Устав Омской области: постановление Законодательного Собрания Омской области от 26 декабря 1995 г. №45-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

22. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме и отзыве (принят Законом Алтайского края от 8 июля 2003 года №35-ЗС). [Электронный ресурс]: Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме и отзыве. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446111651> (дата обращения: 22.05.2019).

23. Закон Алтайского края от 08 мая 2001 г. №22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» // Алтайская правда. - 2011. - № 320-321.

24. Закон Алтайского края от 9 ноября 2006 года №122-ЗС «О правотворческой деятельности» // Сборник законодательства Алтайского края. - 2007. - № 25.

25. Постановление краевого Совета народных депутатов от 09.01.2001 №7 «О Регламенте Алтайского краевого Законодательного Собрания» (с изм. на 02.05.2017) // Алтайская правда. – 2003. - № 307-341.

26. Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 30 апреля 2008 года №294 «Об утверждении положения о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания» [Электронный ресурс]: Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 30 апреля 2008 года №294 «Об утверждении положения о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания» (в ред. от 25 сентября 2017 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/819048397> (дата обращения: 21.03.2019).

27. Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 02 июня 2009 года № 299 «О создании Совета фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания и утверждении Положения о Совете фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания» [Электронный ресурс]: Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 02 июня 2009 года № 299 «О создании Совета фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания и утверждении Положения о Совете фракций Алтайского краевого

Законодательного Собрания» (в ред. от 02 июня 2009 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/895208255> (дата обращения: 20.02.2019).

28. Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 01 сентября 2017 года № 210 «Об утверждении Положения об Аппарате Алтайского краевого законодательного собрания» [Электронный ресурс]: Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 01 сентября 2017 года № 210 «Об утверждении Положения об Аппарате Алтайского краевого законодательного собрания». URL: <http://docs.cntd.ru/document/450326560> (дата обращения: 25.02.2019).

29. Закон Томской области от 12 мая 2000 года №19-03 «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Томской области» // Собрание законодательства Томской области. - 2009. - № 5/1(46).

30. Постановление Томской областной Законодательной Думы VI созыва от 07.10.2016 №6 «О структуре Законодательной Думы Томской области шестого созыва» [Электронный ресурс]: Постановление Томской областной Законодательной Думы VI созыва от 07.10.2016 №6 «О структуре Законодательной Думы Томской области шестого созыва» (в ред. от 24 ноября 2018 года).. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467931087> (дата обращения: 21.03.2019).

31. Постановление Законодательной Думы Томской области от 24 ноября 2016 года №115 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Законодательной Думе Томской области». [Электронный ресурс]: Постановление Законодательной Думы Томской области от 24 ноября 2016 года №115 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Законодательной Думе Томской области» (в ред. от 21.02.2017 №273). URL: <http://docs.cntd.ru/document/450326560> (дата обращения: 25.02.2019).

32. Закон Томской области от 28.06.2012 №111-ОЗ «О выборах губернатора Томской области» // Собрание законодательства Томской области. - 2019. - № 18/4(58).

33. Закон Республики Ингушетия от 8 мая 2018 года №6-РЗ «О порядке избрания Главы Республики Ингушетия». [Электронный ресурс]: Закон Республики Ингушетия от 8 мая 2018 года №6-РЗ «О порядке избрания Главы Республики Ингушетия». URL: <http://docs.cntd.ru/document/304200009> (дата обращения: 29.05.2019).

34. Закон Республики Тыва от 2 июня 2006 года №1779 ВХ-1 «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

35. Закон Республики Хакасия от 15.02.2007 №1-ЗРХ «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

36. Закон Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

37. Закон Красноярского края от 18 июня 2006 года №8-3419 «О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края». [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 18 июня 2006 года №8-3419 «О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края» (ред. от 27.01.2018 №8-3514). URL: <http://docs.cntd.ru/document/450386560> (дата обращения: 25.05.2019).

38. Постановление Губернатора Хабаровского края от 05.11.2009 № 166 «Об утверждении Положения о главном юридическом управлении Губернатора и Правительства Хабаровского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. –М.,2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

39. Указ Губернатора Омской области от 15.03.2004 № 62 «О полномочных представителях Губернатора Омской области и Правительства Омской области в судах, правоохранительных и контролирующих органах» // Сборник правовых актов органов исполнительной власти Омской области. 2004. № 2. Ст. 22.

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.09.2003, "Собрание законодательства РФ", 11.09.2003, N 31, ст. 3589. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

41. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. №7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. №315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области», и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)» [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. №7-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23120/ (дата обращения: 28.02.2019).

42. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. N 8-П «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» [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. N 8-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36254/ (дата обращения: 24. 02.2019).

43. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. №19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. №19-П URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23120/ (дата обращения: 10.09.2019).

44. Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23120/ (дата обращения: 10.09.2019).

45. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. №32-П «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» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.10.2015, N 22, ст. 4382. - КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

46. Определение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2008 г. по делу N 7-Г08-2 [Электронный ресурс]: Определение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2008 г. по делу N 7-Г08-2. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1686108/> (дата обращения: 17.03.2019).

47. Решение Ивановского областного суда от 21 декабря 2007 г. по делу N 3-135 [Электронный ресурс]: Решение Ивановского областного суда от 21 декабря 2007 г. по делу N 3-135. URL: <https://base.garant.ru/28329701/> (дата обращения: 01.03.2019).

48. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян — М.: Юстицинформ, 2015. – 361 с.

49. Авакьян С.А. Введение // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. – 294 с.

50. Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. – 1997. – 7. С. 50-54.

51. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. – №2. – С. 25-31

52. Автономов А.С., Захаров А.А., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России. – М., 2014. – 213 с.
53. Автономов А.С., Захаров А.А., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России. – М., 2000. – 256 с.
54. Александров И.А. Монархии Персидского залива: этап модернизации. М.: ДиС., 2000. – 328 с.
55. Астафичев П.А. Проблемы правового регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – №6. – С. 22-26.
56. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и факультетов. – М.: Норма-Инфра, 2016. – 302 с.
57. Безруков А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2015 – 267 с.
58. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М., 2001. – 401 с.
59. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов РФ: Правовые вопросы формирования компетенции и организации работы. – Москва, 2001. – 214 с.
60. Гареева Г.И. Исламский фундаментализм и опыт государственного строительства в Пакистане // Ислам и политика. М.: Ин-т востоковедения РАН; Крафт+. – 2000. – 421 с.
61. Гольдштейн Р. Э. Региональный парламент в политической системе современной федерации // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2007. №44. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnyy-parlament-v-politicheskoy-sisteme-sovremennoy-federatsii> (дата обращения: 14. 10.2018).
62. Зарецкая Д.С. Проблемы организации исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2011. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-organizatsii-ispolnitelnoy-vlasti-subekta-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 22.01.2020).
63. Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Подсумкова А.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» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева. – СПС «КонсультантПлюс», 2011. – 348 с.

64. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М.: Новая правовая культура, 2004. – 439 с.

65. Кандрина Н.А. Публичная власть в современной Российской государственности // Известия АлтГУ. 2016. №3 (91). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnaya-vlast-v-sovremennoy-rossiyskoy-gosudarstvennosti> (дата обращения: 25.11.2018).

66. Карасев А. Т., Гиздатов А. Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №9. – С. 34–38.

67. Кильметова Р. Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта РФ // Общество и право. – 2010. – №2. – С. 21 – 26.

68. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М., 2016 – 376 с.

69. Кокорхоева Д.С. Политическая институционализация органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на материалах республик) : дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2012. – 125 с.

70. Кокотов А.И. Особенности организации государственной власти в Свердловской области//Конституционное законодательство субъектов РФ. – Москва, 2015. – №2 – С. 12 – 16.

71. Колпаков Н.В. Теоретическая модель разделения властей на примере современной России // Юридическое образование и наука. – 2016. – №15. – С.24 – 25.

72. Конюхова (Умнова) И.А. д.ю.н., проф. «Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика»//»Журнал Российского права», 2014. – №1. – С. 11 – 16.

73. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М.: Издательство Формула права, 2014. – 357 с.

74. Любашиц В.А. Государственная власть: понятие, особенности и виды // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2002 – №6. – С. 24 – 28.

75. Любимова Н.П. Алтайское краевое законодательное собрание: демократическое развитие. Вестник АлтГУ, 2015. №8. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/altaiskoe-zakonodatelnoe-sobranie-demokraticheskoye-razvitie> (дата обращения: 29.05.2019).

76. Нудненко Л. А. К вопросу об укреплении вертикали исполнительной власти Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы Междунар. науч. конф. (Москва, 7–9 апреля 2005 г.) / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2018. – С. 208 – 212.

77. Павлушкин А.В. Роль права в обеспечении интересов федерации // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 141-147.

78. Полатов З.Т. Роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в законодательном процессе субъекта Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. II междунар. науч.-практ. конф. № 2. – Новосибирск: СибАК, 2018. – С. 42 – 48.

79. Романовская О.В., Безрукова О.В. Проблемы организации законодательной власти в субъектах Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2016. №1 (13). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-organizatsii-zakonodatelnoy-vlasti-v-subektah-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 22.04.2019).

80. Савельев Г.Г. О новом порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. 2012. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-novom-poryadke-zamescheniya-dolzhnosti-vysshego-dolzhnostnogo-litsa-subekta-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 26.01.2020).

81. Савченко М. С., Жирова Е. Н. Парламентский контроль: понятие и назначение // Научный журнал КубГАУ - Scientific Journal of KubSAU. 2016. №116. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlamentskiy-kontrol-ponyatie-i-naznachenie> (дата обращения: 20.01.2019).

82. Саликов М.С. О некоторых проблемах разграничения компетенции в федеративной системе России // Известия КуГУ. Казанский федералист. – 2006. – №1. – С. 45 – 50

83. Самигуллин В.К. Конституционное право России: курс лекций. – Уфа, РИО БашГУ, 2016. – 391 с.

84. Соловьев С. Г. Модели организации системы государственной и муниципальной власти: проблемы теории и практики // Государственная и муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 1. – С. 36 – 42.

85. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Том 3. — М.: Издательство БЕК, 2014. — 395 с.
86. Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. — 2002. — №3. — С. 17 – 26.
87. Тхабисимова Л.А. Институционально-правовое измерение региональной законодательной власти. Ростов-на-Дону, 2006. — 304 с.
88. Умнова И. А. Конституционное право РФ: учебник для бакалавров / И. А. Умнова, И. А. Алешкова. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 298 с.
89. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М.: МЗ-ПРЕСС, 2003. — 305 с.
90. Чехарина В.И. Право законодательной инициативы и его влияние на процесс стабилизации закона // Концепция стабильности закона. — М.: 2000. — №15. — С. 56 – 61.
91. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. — 2013 — №4. — С. 16-22.
92. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Российской Федерации // Государство и право. — 2000. — №1. — С. 5 – 12.
93. Шапошникова Е.А. Выборы по партийным спискам в рамках формирования органов законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации: современные практики // Известия ПГУ им. В.Г. Белинского. 2017. №29. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vybory-po-partiynum-spiskam> (дата обращения: 29.05.2019).
94. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. — 1995. — №7. — С. 25 – 31.
95. Штефан В.С. Опыт зарубежных государств членов Европейского Союза в реформировании административно-территориального устройства // Проблемы законности. 2014. №125. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-zarubezhnyh-gosudarstv-chlenov-evropeyskogo-soyuza-v-reformirovanii-administrativno-territorialnogo-ustroystva> (дата обращения: 15.10.2018).

Рекомендуемая структура отчета
о результатах деятельности
высшего должностного лица,
а также высшего исполнительного органа
государственной власти
субъекта Российской Федерации
в 20__ году

Раздел I. Отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствии с полномочиями указанного органа (высшего должностного лица);

Раздел II. Отчет об исполнении плана законопроектной деятельности высшего исполнительного органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

Раздел III. Отчет об исполнении плана контрольной деятельности высшего исполнительного органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

Раздел IV. Отчет о работе по противодействию коррупции в структуре органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

Раздел VI. Отчет о работе с обращениями граждан в структуре органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

Раздел VII. Отчет о работе с депутатскими запросами и обращениями депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в высший исполнительный орган государственной власти, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации;

Раздел VIII. Ответы на вопросы, поставленные законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации перед высшим исполнительным органом

государственной власти, высшим должностным лицом субъекта о деятельности указанных лиц в 20__ году;

Раздел IX. Отчет о реализации мероприятий по ежегодному обращению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к населению субъекта Российской Федерации в 20__ году;

Раздел X. Отчет о результатах мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Внести в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, N 49, ст. 7020; 2012, N 50, ст. 6954; 2013, N 27, ст. 3477; N 48, ст. 6165; 2014, N 49, ст. 6928; N 52, ст. 7542; 2015, N 7, ст. 1022; N 29, ст. 4356; N 41, ст. 5639) следующие изменения:

- 1) пункт «в.1» части 7 статьи 18 изложить в следующей редакции:

«в.1) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с рекомендуемой структурой отчета (Приложение №1 к настоящему Федеральному закону)»;

- 2) в части 2 статьи 29.1:

дополнить пунктом «в» следующего содержания:

«в) непредоставления ежегодного отчета о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с рекомендуемой структурой отчета (Приложение №1 к настоящему Федеральному закону) в срок, установленный конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.»

Внести в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, N 49, ст. 7020; 2012, N 50, ст. 6954; 2013, N 27, ст. 3477; N 48, ст. 6165; 2014, N 49, ст. 6928; N 52, ст. 7542; 2015, N 7, ст. 1022; N 29, ст. 4356; N 41, ст. 5639) следующие изменения:

- 1) часть 2 статьи 5 дополнить подпунктом «а.1»:

«а.1) система и структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации»;

- 2) статью 17 дополнить пунктом 5:

«5. Система и структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации утверждаются законом субъекта Российской Федерации».

Отчет о проверке на заимствования №1



Автор: Викулина Алина [yikulishna.1996@mail.ru](mailto:ykulishna.1996@mail.ru) / ID: 5292292
Проверяющий: Викулина Алина (yikulishna.1996@mail.ru) / ID: 5292292
Отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»- <http://users.antiplagiat.ru>

ИНФОРМАЦИЯ О ДОКУМЕНТЕ

№ документа: 3
Начало загрузки: 16.04.2020 07:45:10
Длительность загрузки: 00:00:05
Имя исходного файла: ВКР от Викулиной А.А.
(на первичную проверку)_гр.06881_ЭО_ЮИ
(1).pdf
Название документа: ВКР от Викулиной А.А.
(на первичную проверку)_гр.06881_ЭО_ЮИ
(1)
Размер текста: 732 КБ
Символов в тексте: 196183
Слов в тексте: 22506
Число предложений: 2357

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТЧЕТЕ

Последний готовый отчет (ред.)
Начало проверки: 16.04.2020 07:45:16
Длительность проверки: 00:00:06
Комментарии: не указано
Модули поиска: Модуль поиска Интернет



Заимствования — доля всех найденных текстовых пересечений, за исключением тех, которые система отнесла к цитированиям, по отношению к общему объему документа.
Самоцитирование — доля фрагментов текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника, автором или соавтором которого является автор проверяемого документа, по отношению к общему объему документа.
Цитирование — доля текстовых пересечений, которые не являются авторскими, но система посчитала их использование корректным, по отношению к общему объему документа. Сюда относятся оформленные по ГОСТу цитаты; общепотребительные выражения; фрагменты текста, найденные в источниках из коллекций нормативно-правовой документации.
Текстовое пересечение — фрагмент текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника.
Источник — документ, проиндексированный в системе и содержащийся в модуле поиска, по которому проводится проверка.
Оригинальность — доля фрагментов текста проверяемого документа, не обнаруженных ни в одном источнике, по которым шла проверка, по отношению к общему объему документа.
Заимствования, самоцитирование, цитирование и оригинальность являются отдельными показателями и в сумме дают 100%, что соответствует всему тексту проверяемого документа.
Обращаем Ваше внимание, что система находит текстовые пересечения проверяемого документа с проиндексированными в системе текстовыми источниками. При этом система является вспомогательным инструментом, определение корректности и правомерности заимствований или цитирований, а также авторства текстовых фрагментов проверяемого документа остается в компетенции проверяющего.

№	Доля в отчете	Доля в тексте	Источник	Ссылка	Актуален на	Модуль поиска	Блоков в отчете	Блоков в тексте
[01]	4,13%	10,88%	http://vital.lib.tsu.ru/vital/access/services/Download/vts:00...	http://vital.lib.tsu.ru	24 Янв 2020	Модуль поиска Интернет	90	242
[02]	3,31%	8,75%	Полный текст диссертации	http://istina.msu.ru	16 Фев 2017	Модуль поиска Интернет	85	174
[03]	4,85%	8,21%	Скачать работу	http://law-student.ru	09 Сен 2017	Модуль поиска Интернет	63	114

Еще источников: 17