

ЧАО ВПО «Институт международного права, экономики, гуманитарных наук и управления им. К.В. Россинского»

На правах рукописи

**КИРИЛЛОВ ВЛАДИМИР АНАТОЛЬЕВИЧ**

**СРОК ПОЛНОМОЧИЙ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА  
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РУКОВОДИТЕЛЯ  
ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ):  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право**

диссертация

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель  
доктор юридических наук,  
профессор  
Р.М. Дзидзоев

Краснодар – 2014

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА 1. СРОК ПОЛНОМОЧИЙ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ</b>	<b>16</b>
1.1. Понятие срока полномочий и его юридические параметры	16
1.2. Продолжительность срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)	46
1.3. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: к истории вопроса	67
<b>ГЛАВА 2. ОСНОВАНИЯ ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РУКОВОДИТЕЛЯ ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)</b>	<b>100</b>
2.1. Отрешение от занимаемой должности	100
2.2. Отставка	118
2.3. Отзыв	126
2.4. Иные основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)	136
2.5. Исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)	149
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>170</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК</b>	<b>174</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования** предопределяется значением срока полномочий (срока легислатуры) в статусной характеристике органов публичной власти, в том числе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), должность которого носит выборный характер.

Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) имеет прямое институциональное значение, связанное с нормативным определением продолжительности сроков нахождения в занимаемой должности в общем и сокращенном временном режиме. Срок полномочий выборных должностных лиц публичной власти не всегда совпадает с фактическим временем пребывания в должности, что требует научного определения срока полномочий, его временных параметров и юридических пределов.

Несоблюдение законодательных сроков легислатуры, имеющее быть в конституционной практике Российской Федерации и ее субъектов, препятствует реализации избирательных прав, нарушает гарантии права граждан участвовать в управлении делами государства, чревато незаконным присвоением властных полномочий. Как указал Конституционный Суд РФ, к нарушениям права граждан участвовать в периодических демократических выборах приводят отступления от законных процедур выборов, в частности, случаи, когда превышаются установленные федеральными актами предельные рамки для определения периода полномочий представительных органов либо когда установленные законодательством субъекта Российской Федерации сроки полномочий этих органов меняются без соблюдения закрепленного в уставе или законе порядка их формирования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года N 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

Наличие обоснованных и ограниченных сроков полномочий, выверенных потребностями представительной демократии и соразмерных занимаемой должности, обеспечивает своевременную и регулярную ротацию выборных органов и должностных лиц, гарантирует реализацию республиканизма, как основы конституционного строя России, ритмичное обновление публичного аппарата властвования, действенное и постоянное участие населения в государственных делах.

Конституционный (уставной) статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации) в отечественной конституционно-правовой науке подвергнут тщательному анализу, что, однако, нельзя сказать о сроках полномочий главы субъекта Федерации, не получавших надлежащей научной оценки. Между тем, именно легитимные сроки пребывания в должности составляют правовую основу должностного статуса и важнейшую гарантию его правомочности. Сроки легислатуры выборных органов и должностных лиц непосредственно связаны с организацией всей государственной деятельности, требованием непрерывности публичных функций, возобновляемости выборных институтов власти в их легитимном составе.

Периодичность должности главы субъекта Федерации, обеспечиваемая разумными и достаточными сроками его полномочий, непосредственно связана с республиканской основой конституционного строя, реализующей конституционный статус гражданина, предполагающий участие в формировании публично-властного аппарата, реальность избирательных возможностей. Нарушение установленных сроков легислатуры, возобновление выборных полномочий в противоречие с нормативными требованиями становится по существу формой незаконного присвоения властных полномочий.

---

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)"» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

Федеративная практика в России выявила многочисленные правовые коллизии, касающиеся сроков полномочий и сроков пребывания в должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), которые препятствуют своевременному и правомерному возобновлению его должности. Диссертация содержит соответствующие научно-практические рекомендации, направленные на устранение подобных коллизий, установление выверенных практикой сроков легислатуры глав субъектов Российской Федерации.

### **Степень научной разработанности темы**

Анализу проблем российского федерализма, конституционно-правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации посвящены произведения таких авторов, как С.А. Авакьян, Л.В. Акопов, М.В. Баглай, К.С. Бельский, А.И. Бобылев, Н.С. Бондарь, Б.Н. Габричидзе, Н.Г. Горшкова, В.В. Гошуляк, Г.В. Дегтев, Р.М. Дзидзоев, Д.М. Качмазова, В.Т. Кабышев, Е.И. Козлова, С.Г. Колбая, В.М. Лысенко, Ш.Б. Магомедов, Н.А. Михалева, А.Ф. Ноздрачев, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окуньков, Т.Я. Хабриева, А.М., Цалиев, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев.

Вопросы статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) получили предметный анализ в работах А.Н. Кайль, Р.Р. Кильметовой, Т.М. Макосейчук, Э.А. Орловой, М.Н. Шувалова.

Проблемы досрочного прекращения полномочий государственных органов, в том числе главы государства (субъекта федерации), и временного исполнения должностных полномочий нашли анализ в трудах С.С. Алборовоной, И.Н. Барцица, А.Ф. Галузина, И.В. Ирхина, Г.С. Кильдиной, С.Г. Колбая, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, М.М. Курманова, Ж.И. Овсепян, Р.М. Уянаева.

Несмотря на солидную теоретическую базу, проблема сроков полномочий высшего должностного лица субъекта РФ по существу остается открытой. Данное диссертационное исследование, не претендуя на исчерпывающий анализ темы, решает, как представляется, ряд ключевых, наиболее сложных теоретических и практических вопросов, характеризующих продолжительность пребывания в должности главы субъекта Федерации, напрямую связанных с легитимностью его конституционного статуса.

**Объектом исследования** выступают конституционно-правовые отношения, взятые в их системном единстве, выражающие природу, содержание и продолжительность срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

**Предмет исследования**, являясь элементом обозначенного объекта, представляет собой теоретические, законодательные и практические основы легитимного срока полномочий главы субъекта Российской Федерации.

**Цель исследования** заключается в установлении и научном обосновании сроков полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обеспечивающих республиканский режим государственного правления, периодичность и своевременность воспроизводства государственной должности и выборного мандата.

В соответствии с данной целью ставятся следующие научные **задачи исследования:**

- определить теоретическое понятие и содержание срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- установить нормативную продолжительность срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- рассмотреть исторические аспекты установления срока полномочий главы субъекта Российской Федерации;

- выделить и классифицировать основания досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации;

- обосновать научно-практические рекомендации по оптимизации срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с позиций республиканского образа государственного правления.

**Методологической основой исследования** выступает современный методологический инструментарий, концептуальные подходы к исследованию институтов государственной власти, выработанные юридической наукой. Исследование проведено на основе как общенаучных методов – диалектического, исторического, логического, системного, так и частно-научных – сравнительно-правового, системно-структурного анализа, конкретно-социологического, статистического, метода моделирования и др.

Использование современной методологии научного поиска позволило автору выяснить природу, содержание и структуру срока легислатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

**Нормативную основу исследования** составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты федеральной принадлежности, конституции (уставы), иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

**Эмпирическая база** исследования включает решения Конституционного Суда РФ, послания главы государства, практику деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в первую очередь, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в разные этапы формирования этого органа, начиная с момента ее создания.

**Научная новизна исследования** состоит, прежде всего, в том, что по существу это первая монографическая работа, в которой на основе новейшего конституционного законодательства и текущей конституционной практики исследуется срок legislatures высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в его теоретических, нормативных и практических основаниях.

В диссертации определены категориальные начала таких понятий, как legislatures, срок legislatures, срок полномочий, срок исполнения полномочий, выборный срок, взятых в их соотношении между собой и к требованиям республиканского правления, сформулировано научное определение срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В работе выявлены временные параметры и пределы пребывания в должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с позиций действующего законодательства и потребностей современного российского федерализма.

В диссертации исследована эволюция сроков legislatures высшего должностного лица субъекта Федерации, имеющих определенную и закономерную этапность своего развития.

В работе выявлены сроки избрания, вступления в должность, пребывания в должности, исследованы юридические основания и механизм



досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, проблемы временного замещения этой должности.

В диссертации дана классификация оснований досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации, таких как отрешение высшего должностного лица от занимаемой должности, отставка, отзыв и др.

В диссертации формулируются научно-практические предложения и рекомендации, направленные на установление оптимальных сроков пребывания в должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), связанные с отказом от единого дня голосования, установлением времени отсчета срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, сроков вступления в должность главы субъекта Федерации, установлением дополнительных оснований досрочного прекращения полномочий главы субъекта Федерации, расширением перечня полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, не переходящих к исполняющему его обязанности и др.

Установление оптимальных сроков legislatures высшего должностного лица субъекта РФ увязано с существующими моделями замещения должности главы субъекта Федерации.

В диссертации предлагается и формулируется ряд законодательных новелл, касающихся совершенствования института срока legislatures главы субъекта Федерации, нормативно-правовой модели временных пределов пребывания в этой должности.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Термин «срок полномочий» является юридически более корректным, нежели термин «срок исполнения полномочий», используемый законодательством применительно к выборным должностным лицам, учитывая, что исполнение полномочий во времени может быть незавершенным. Срок полномочий и срок исполнения полномочий не

совпадают и в случае назначения исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом РФ.

По той же причине неадекватным представляется термин «срок пребывания в должности», используемый конституционным (уставным) законодательством субъектов Российской Федерации применительно к высшему должностному лицу субъекта РФ, протяженность которого может значительно превышать период наделения его полномочиями.

2. Периодическая ротация выборных органов государственной власти является важным показателем представительной демократии и гарантией подлинного народовластия. Разумная периодичность обеспечивает реализацию республиканского правления, своевременное обновление публичного аппарата, постоянное и действенное участие граждан в управлении делами государства.

В силу этого предлагается включить в перечень базовых принципов деятельности органов государственной власти субъекта РФ, установленный статьей 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» принцип периодичности.

3. Действующее федеральное законодательство допускает неоправданное удлинение сроков пребывания в должности глав субъектов Федерации, существенно расходящееся со сроками их легислатуры. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации, конституционным образом определенный, прекратившего исполнение своих полномочий, в том числе досрочно, при прямых выборах искусственно продляется до т.н. единого дня голосования, что противоречит ротационному принципу формирования должности главы субъекта Федерации.

Исходя из этого в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации», а также законодательстве субъектов РФ о выборах высшего должностного лица субъекта РФ предлагается закрепить, что при окончании срока, на который избирается высшее должностное лица субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), в том числе в случае досрочного прекращения его полномочий, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ назначает выборы высшего должностного лица субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), которые должны состояться не позднее трех месяцев с момента прекращения исполнения полномочий.

4. Отсчет срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ законодательно определяется вступлением его в должность. Между тем, начало срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ должно определяться избранием его на должность, устанавливаемым Центральной избирательной комиссией субъекта Федерации, а не вступлением его в должность, предусматриваемым законодательством субъектов Российской Федерации. Сроки вступления главы субъекта Федерации в должность в федеральном законодательстве не оговариваются и могут быть самыми растяжимыми, что на практике способно привести к значительному превышению срока его избрания.

5. Законодательство субъектов Российской Федерации значительно расходится в определении сроков вступления в должность высшего должностного лица субъекта РФ, что на практике может воспрепятствовать соблюдению легитимных сроков его легислатуры. Исходя из этого в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует установить, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, вступает в должность на тридцатый день после официального объявления результатов выборов.

6. Введение выборных начал формирования должности главы субъекта РФ снижает субординацию между Президентом РФ и главами субъектов Федерации. В этих условиях отпадает необходимость высшим должностным лицам субъектов РФ подавать в отставку перед федеральным Президентом, который в большинстве субъектов Федерации более непосредственно не участвует в их избрании.

Исходя из этого, предлагается придать отставке высшего должностного лица субъекта Российской Федерации самостоятельный и окончательный характер, допускающий лишь ее формальное удостоверение, определяющее дату отставки. Удостоверять отставку высшего должностного лица субъекта Федерации должен не Президент РФ, а высший законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

7. Перечень законодательных оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ является незавершенным, игнорирующим очевидные юридические факты, прекращающие полномочия главы субъекта Федерации. Предлагается дополнить этот перечень такими основаниями, как стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; образование нового субъекта Российской Федерации; должностная несовместимость; признание результатов выборов высшего должностного лица субъекта РФ недействительными.

8. Перечень полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, которыми не может пользоваться исполняющий его обязанности, установленный федеральным законодательством, представляется недостаточным. Основываясь на конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации предлагается дополнить этот перечень такими, как назначать члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; представлять в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации

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.

9. Назначение Президентом РФ временного исполняющего обязанности главы субъекта РФ по истечении срока его полномочий противоречит единству срока легислатуры, в соответствии с которым глава государства (субъекта федерации) всегда сохраняет свои полномочия до вступления в должность нового руководителя государства (субъекта федерации). Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации по окончании срока своей легислатуры должно сохранять свои полномочия до вступления в должность нового главы субъекта Федерации, что следует закрепить законодательно.

10. Обоснование необходимости самостоятельного решения субъектами Российской Федерации вопросов временного замещения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Исходя из этого предлагается законодательно установить, что во всех случаях, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не может исполнять свои обязанности, их временно исполняет должностное лицо, установленное конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

### **Теоретическое и практическое значение исследования**

Теоретическое значение исследования состоит в том, в диссертации решен ряд сложных и актуальных теоретических вопросов, имеющих существенное значение для отечественной конституционно-правовой науки. В диссертации решены такие теоретические задачи, как определение значения сроков легислатуры выборного должностного лица в его статусной и должностной характеристике, определение оптимальных временных параметров пребывания в должности главы субъекта Российской Федерации, определена нормативно-правовая модель срока полномочий высшего

должностного лица субъекта РФ, предложен механизм устранения законодательных и практических коллизий, связанных со сроками legislatures главы субъекта РФ.

Положения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе, в преподавании конституционного права России, а также соответствующих специальных курсов, посвященных государственной организации субъектов Российской Федерации.

Практическое значение исследования состоит в том, что сформулированные в работе предложения и рекомендации могут быть использованы в процессе законодательного реформирования сроков полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

## **Апробация результатов исследования**

Диссертация прошла апробацию в процессе ее обсуждения на кафедре конституционного права Института международного права, экономики, гуманитарных наук и управления им. К.В. Россинского. Основные положения и выводы, содержащиеся в работе, нашли отражение в публикациях по теме исследования, в том числе в трех публикациях в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных в перечень ВАК Минобрнауки России. Выводы диссертационного исследования докладывались на следующих внутривузовских, всероссийских, международных научно-практических конференциях: Тенденции развития законодательства и правоприменительной практики: история и современность. Международная научно-практической конференция. Краснодар, 2011; Правовое пространство России: проблемы теории, истории, практики: материалы 2 Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции, г. Славянск-на-Кубани, 26-27 мая 2011 г. Славянск-на-Кубани, СГПИ, 2011; Конституция России как фактор демократических преобразований: сборник материалов 2 межвузовской конференции, 12 дек. 2011 г. Краснодар, 2012; Конституция и политические реформы в России: Сборник материалов 3 межвузовской научно-практической конференции; 24 декабря 2012 г. Краснодар, 2013.

## **ГЛАВА 1. СРОК ПОЛНОМОЧИЙ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ**

### **1.1. Понятие срока полномочий и его юридические параметры**

Под сроком полномочий мы понимаем календарный период, на который формируется орган публичной власти. Срок полномочий всегда является фиксированным, хотя его продолжительность применительно к разным органам государственной власти может значительно варьироваться.

Срок полномочий (легислатуры) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти



субъекта РФ), таким образом, представляет собой календарный период, на который высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается на должность, и в пределах которого происходит вступление его в занимаемую должность и осуществление статусных полномочий.

Порядок исчисления срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ должен определяться в соответствии со статьей 11.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой если какое-либо действие может (должно) осуществляться со дня наступления какого-либо события, то первым днем, в который это действие может (должно) быть осуществлено, является календарная дата наступления соответствующего события, но не ранее времени наступления этого события.

Если какое-либо действие может (должно) осуществляться не позднее чем за определенное количество дней или за определенное количество дней до дня наступления какого-либо события, то соответственно последним днем или днем, когда данное действие может (должно) быть осуществлено, является день, после которого остается указанное в настоящем Федеральном законе количество дней до дня наступления соответствующего события.

Если какое-либо действие может (должно) осуществляться не ранее чем за определенное количество дней до дня наступления какого-либо события, то первым днем, когда данное действие может (должно) быть осуществлено, является день, после которого остается указанное в настоящем Федеральном законе количество дней до дня наступления соответствующего события.

Если какое-либо действие может (должно) осуществляться не позднее чем через определенное количество дней после дня наступления какого-либо события, то данное действие может (должно) быть осуществлено в течение указанного в настоящем Федеральном законе количества дней. При этом первым днем считается день, следующий после календарной даты

наступления этого события, а последним - день, следующий за днем, в который истекает указанное количество дней.

В терминологическом отношении срок полномочий совпадает с понятием срока legislatures, прилагаемым к выборным органам и должностным лицам публичной власти, получившим признание в конституционно-правовой науке и в ряде решений Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года N315 "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)"<sup>1</sup> применительно к органам государственной власти субъектов Российской Федерации понятие срока legislatures употребляется неоднократно.

Термин «срок legislatures высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)» содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 18 и статьи 30-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.

В научных исследованиях срок legislatures нередко обозначается понятием «legislature». Термин «legislature» имеет двойное значение: как собирательное название коллегиальных органов представительной власти и как продолжительность деятельности выборных органов. Это значение legislatures вполне соответствует ее научным определениям. Так, С.А. Авакьян определяет legislature, как: 1) срок (период) полномочий парламента государства, иного представительного органа, установленный конституцией или иным актом; 2) законодательный (представительный) орган государства<sup>1</sup>. В.В. Маклаков отмечает, что legislature – термин, употребляемый в двух значениях: 1) наименование законодательного учреждения (напр., в штатах США); 2) срок полномочий законодательного органа<sup>2</sup>. М.В. Баглай определяет legislature следующим образом:

1. Собирательное название законодательных органов в различных странах.
2. Применяется как синоним слова «парламент», когда хотят подчеркнуть законодательные полномочия парламента.
3. Срок полномочий или фактический период деятельности (в случае досрочного роспуска) законодательного органа<sup>3</sup>.

Понятие срока legislatures применимо к выборным институтам публичной власти, формируемым населением либо его представительством. Заметим при этом, что не всякое парламентское представительство является выборным. Так, верхние палаты парламентов могут быть и назначаемыми либо целиком (палата лордов Великобритании), либо частично (Сенат в Италии). Не случайно, в отношении Совета Федерации Федерального Собрания РФ, в отличие от Государственной Думы, Конституция говорит о его *формировании* (ст. 96).

Применительно к субъектам Российской Федерации о сроках legislatures правомерно говорить в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта, избираемого

<sup>1</sup> Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 332-333.

<sup>2</sup> Конституционное право: Словарь / Отв. Ред. В.В. Маклаков. М., 2001. С. 248.

<sup>3</sup> Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: Энциклопедический словарь. М., 2006. С. 242.

посредством всеобщих и прямых выборов, а также высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), также избираемого населением непосредственно либо законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации.

В данном исследовании понятия срока полномочий и срока легислатуры используются как тождественные.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обладает собственным сроком полномочий (легислатуры), не зависящим от срока легислатуры регионального парламента, окончание срока полномочий законодательного органа субъекта Федерации не прекращает срока легислатуры главы субъекта РФ.

Важно отметить, что наличие определенного срока легислатуры свидетельствует о самостоятельности статуса публичного органа. Напротив, отсутствие собственного срока легислатуры свидетельствует о вторичности власти, об отсутствии автономного статуса. Собственный срок легислатуры отсутствует у вспомогательных органов, образуемых, в частности, при главе государства или субъекта Федерации. Собственный срок полномочий отсутствует, например, у Администрации Президента РФ, именуемой государственным органом. Не имеет определенной и собственной легислатуры и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, руководителем которого выступает высшее должностное лицо субъекта РФ.

Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации можно расценивать как своеобразный конституционно-правовой институт, включающий нормы федерального и регионального законодательства, определяющие общую продолжительность сроков избрания, вступления в должность и нахождения в должности главы субъекта Федерации, а также основания досрочного прекращения его полномочий.

Срок полномочий должностного лица следует отличать от срока исполнения им своих полномочий, эти понятия во временном отношении могут значительно расходиться, учитывая, что исполнение полномочий во времени может быть незавершенным.

В конституционной практике России неоднократно наблюдались случаи искусственного продления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе высших должностных лиц субъектов Федерации, что увеличивало, порой существенно, срок исполнения полномочий этих органов. Это имело место, в частности, при установлении единых дней голосования на региональных выборах, которыми Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» называл второе воскресенье марта и второе воскресенье декабря года, в котором истекал срок полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 8).

В соответствии с этим были продлены сроки исполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ, в том числе глав субъектов. Статья 81.1, введенная в закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ, устанавливала следующее: если срок, на который был избран на выборах, назначенных до 15 августа 2005 года, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, истекает в период с 1 ноября по 31 декабря после 15 августа 2005 года, следующие выборы проводятся во второе воскресенье марта года, следующего за годом, в котором истекает указанный срок. Если срок, на который были избраны на выборах, назначенных до 15 августа 2005 года, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, истекает в период с 1 января по 31 марта после 15 августа 2005 года, следующие выборы проводятся во второе воскресенье марта года, в котором истекает указанный срок. Если срок, на который были избраны на выборах,

назначенных до 15 августа 2005 года, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, истекает в период с 1 апреля по 31 октября после 15 августа 2005 года, следующие выборы проводятся во второе воскресенье октября года, в котором истекает указанный срок, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва - в день голосования на указанных выборах. Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, сроки полномочий которых или сроки полномочий депутатов которых истекают в период до 1 января 2006 года, проводятся в сроки, установленные конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, если законом субъекта Российской Федерации не будет определено, что соответствующие выборы проводятся во второе воскресенье марта 2006 года.

Срок legislatures и срок исполнения полномочий не совпадают и в случае назначения исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ федеральным Президентом.

Срок legislatures и срок исполнения полномочий могут расходиться и в случаях назначения повторных выборов, увеличивающих их общую продолжительность.

По той же причине неадекватным представляется термин «срок пребывания в должности», используемый конституционным (уставным) законодательством субъектов РФ применительно к высшему должностному лицу субъекта РФ, протяженность которого (срока) может значительно превышать период наделения его полномочиями.

Термин «срок исполнения полномочий», часто используемые в науке и законодательстве, не представляются адекватным, поскольку в конкретной конституционной практике срок legislatures может не совпадать со сроком исполнения представительным органом своих полномочий. Срок полномочий может прерываться основаниями досрочного прекращения полномочий выборного органа власти. Так, Федеральный закон «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» устанавливает, что полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) прекращаются досрочно в случае:

а) его смерти;

б) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) его отставки по собственному желанию;

г) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

и) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

л) его отзыва избирателями (п. 1 ст. 19).

Некоторые авторы в этих случаях говорят о *сокращенной* легислатуре. Так, по мнению С.С. Алборовой, легислатура становится сокращенной или

неполной, если она прерывается основаниями досрочного прекращения президентских полномочий. Эти основания всегда являются экстраординарными, непредсказуемыми, их нельзя прогнозировать, во всяком случае, с юридической точностью. По мнению автора, сокращенная легислатура поэтому не имеет фиксированных сроков, хотя во времени она всегда ограничена, не выходит за пределы общей легислатуры. Реализация сокращенной легислатуры всегда осуществляется в исключительном конституционно-правовом режиме<sup>1</sup>.

Тезис о сокращенной (неполной) легислатуре с теоретических позиций не выглядит основательным. Срок легислатуры выборного органа, в том числе главы государства (главы субъекта Федерации), определяется законодательным образом и носит фиксированный характер. Легислатура всегда является нормированной. Срок легислатуры высшего должностного лица субъекта РФ, равный в большинстве случаев пяти годам, нисколько не уменьшается с наступлением юридических оснований досрочной вакансии его должности. В этих случаях правомерно говорить лишь о неполном сроке исполнения главой субъекта Федерации своих полномочий. Наличие твердых (устойчивых) законодательных сроков деятельности выборных органов является надежной гарантией периодического и своевременного возобновления их статуса. Законодатель последовательно стоит на почве императивности сроков легислатуры, устанавливая, что изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих органов не допускается, за исключением случаев, установленных законом (п. 2 ст. 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

По этой же причине мы не склонны выделять т.н. продленную легислатуру, связываемую с чрезвычайными обстоятельствами, удлиняющими фактический срок деятельности выборных органов, например, наличием исключительного положения. Подобная ситуация заложена, в

---

<sup>1</sup> Алборова С.С. Институт досрочного прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. С. 21-22.



частности, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому, если срок полномочий выборных органов истекает в период действия чрезвычайного или военного положения, то указанные органы исполняют свои полномочия до прекращения действия чрезвычайного или военного положения и избрания нового состава указанных органов (п. 3 ст. 8). Иными словами, это означает, что срок legislatures представительного органа государственной власти субъекта РФ не превышает пяти лет.

Другое дело, что высшее должностное лицо субъекта Федерации, наделенное публичными полномочиями, обладает специальным конституционно-правовым статусом, частью которого являются обусловленная выборностью сменяемость, иные условия избрания и замещения этой должности.

В то же время, основания досрочного прекращения или продления полномочий выборных органов влияют на сроки начала legislatures конкретного органа, порождающие серьезные научные и конституционные споры.

В ряде случаев срок legislatures органа определяется через срок полномочий его представителей. Так, в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается, что срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва не может превышать пяти лет (п. 5 ст. 18).

М.М. Курманов в этой связи утверждает, что законодательный орган субъекта РФ не избирается на определенный срок, а является постоянно действующим органом<sup>1</sup>, с чем трудно согласиться. Периодичность

---

<sup>1</sup> Курманов М.М. Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной

формирования и перманентность деятельности публичного органа отнюдь не противоречат друг другу. Переизбираемость органа не нарушает его постоянства, если при этом обеспечивается непрерывность выполнения им своих функций, что имеет место в деятельности представительных органов государственной власти в России.

Некоторые авторы полагают, что срок legislatures является элементом конституционного статуса выборного органа. Применительно к Президенту России, например, утверждается, что сроки его пребывания в должности непосредственным образом характеризуют его правовое положение в системе государственной власти, природу взаимоотношений с иными ветвями и органами государственной власти. «Правовое состояние главы государства как должностного лица и государственного лидера во многом предопределяется конституционным сроком его пребывания в должности, который не является произвольным, но устанавливается с учетом потребностей республиканского правления и демократического режима... Срок начала и окончания президентских полномочий входит в содержательную характеристику главы государства, из чего можно сделать вывод о том, что первичным элементом правового статуса главы государства является его legislatures, президент не просто избирается на должность, он избирается на должность на определенный срок, продолжительность которого закладывается в его статутную характеристику»<sup>1</sup>.

Подобный тезис представляется чрезмерным. Разумеется, сроки legislatures не являются произвольными, они подчинены назначению органов государственной власти, в то же время, невозможно сколько-нибудь убедительно доказать, что «правовое состояние главы государства» определяется периодом его legislatures.

С другой стороны, продолжительность срока полномочий институтов публичной власти, особенно высших, играет значимую роль в организации

---

характер: Автореф. дис. ...док-ра юрид. наук. М., 2009. С. 20.

<sup>1</sup> Алборова С.С. Институт досрочного прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. С. 44.

всей государственной деятельности, определяя алгоритмы ее развития. Со сменой парламентской или президентской власти (в зависимости от формы государственного правления) происходит смена правительственной и всей исполнительной вертикали, происходит кардинальное обновление государственного аппарата в его кадровом составе. В Российской Федерации, где глава государства (субъекта Федерации) определяет основные векторы политики государства (субъекта Федерации), сроки legislatures высших должностных лиц сказываются на всей цикличности государственной деятельности в центре и на местах.

Чрезмерное увеличение сроков legislatures того же главы государства (главы субъекта федерации) снижает степень ротационности всего государственного аппарата, организационно «завязанного» на главе государства, а, значит, вступает в противоречие с принципом республиканского правления, предполагающим периодическую сменяемость.

Недостаточность срока полномочий выявляется практикой, о чем свидетельствует, например, увеличение президентской legislatures в России с четырех до шести лет. Предложение Президента РФ Дмитрий Медведева об увеличении продолжительности президентских полномочий в его Послании Федеральному Собранию РФ 2008 года обосновывалось необходимостью предоставления Президенту достаточного времени для реализации программных заявлений<sup>1</sup>. Председатель Государственной Думы Борис Грызлов при рассмотрении законопроекта об увеличении срока полномочий главы государства и Государственной Думы соответственно до 6 и 5 лет указывал на то, что «серьезно удлинился горизонт планирования развития страны - это и начало реализации Стратегии-2020, и трехлетние бюджеты, и крупные инфраструктурные, социальные проекты. Без сомнения, увеличение сроков полномочий Президента и Государственной Думы существенно повысит качество работы с такими среднесрочными и долгосрочными планами. Кроме того, будет лучше обеспечена реализация принципа - кто

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2008. 5 ноября.

принимает решения, тот и берет на себя политическую ответственность за их результаты»<sup>1</sup>.

Завышенный срок легислатуры, однако, связан с риском перерождения и узурпации власти. «Главное, - пишет С.А. Авакьян, - чтобы с увеличением срока президентских полномочий не родился "демократический монархизм", который можно наблюдать в некоторых государствах»<sup>2</sup>.

Оптимальный срок полномочий не может быть вычислен с математической точностью. На продолжительности полномочий выборных институтов государственной власти сказывается множество факторов, ни один из которых не является определяющим. Срок легислатуры главы государства (субъекта Федерации) должен, во всяком случае, обеспечивать его эффективное функционирование, определяющим критерием которого служит степень исполнения предвыборных заявлений.

В отношении сроков легислатуры Конституционный Суд РФ отметил, что периодичность выборов обеспечивается, как правило, четырех либо пятилетними сроками полномочий избираемых органов власти<sup>3</sup>.

Можно в то же время констатировать требование единства сроков легислатуры, состоящее в том, что полномочия выборного органа сохраняются до начала работы нового. Конституционный Суд РФ отмечает общепризнанное правило, согласно которому законодательные (представительные) органы государственной власти сохраняют свои полномочия до начала работы вновь избранных<sup>4</sup>. Применительно к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации можно утверждать, что

---

<sup>1</sup> Российская газета 2008. 17 ноября.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. С. 9.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года №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)»// Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

<sup>4</sup> Там же.

*он сохраняет свои полномочия до вступления в должность нового главы субъекта Российской Федерации.*

Это же требование обеспечивает непрерывность публичной деятельности, перманентное воспроизводство институтов публичной власти в легитимном составе. Непрерывность в науке закономерно рассматривается в качестве принципа деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Несоблюдение сроков полномочий при формировании (переформировании) органов публичной власти чревато делегитимизацией власти, о чем свидетельствуют публично-правовые споры в России, в ходе которых Конституционным Судом РФ был сформулирован ряд ключевых юридических позиций. Так, в своем решении от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года N 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)"»<sup>2</sup> Конституционный Суд отметил, что нарушением периодичности выборов является несоблюдение законодателем субъекта Российской Федерации при назначении выборов конкретного срока, который определен им же как органом, уполномоченным осуществлять такое регулирование. Необоснованное затягивание выборов ставит под угрозу гарантии всеобщего и равного избирательного права и препятствует выявлению подлинной воли избирателей. К нарушениям права граждан участвовать в периодических демократических выборах приводят отступления от законных процедур

---

<sup>1</sup> Контарчук М.С. Конституционно-правовой статус органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации: сравнительный анализ: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005. С. 25-26.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

выборов, в частности, случаи, когда превышаются установленные федеральными актами предельные рамки для определения периода полномочий представительных органов либо когда установленные законодательством субъекта Российской Федерации сроки полномочий этих органов меняются без соблюдения закрепленного в уставе или законе порядка их формирования. Такого рода факты всегда связаны с ущемлением предусмотренного статьей 32 Конституции Российской Федерации права граждан избирать и быть избранными в представительные (законодательные) органы власти на свободных демократических периодических выборах в соответствии с установленным законом порядком.

В Постановлении от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)"»<sup>1</sup> Конституционный Суд РФ указал, что право на осуществление властных полномочий предоставляется только на определенный срок (срок легислатуры). Возобновление этих полномочий в противоречие с требованиями Конституции Российской Федерации и соответствующих ей федеральных законов, а также конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации явилось бы нарушением статьи 3 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

При этом срок легислатуры выборных органов государственной власти предопределяет срок полномочий его представителей. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области»<sup>2</sup> в отношении оспариваемой нормы Устава

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ 2002. № 28. Ст. 2909.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

Тамбовской области о том, что председатель законодательного органа области вправе осуществлять свои полномочия не только в период, на который был избран законодательный орган, но и в течение конкретно не определенного срока сверх того – до избрания председателя законодательного органа нового созыва, указал, что продление исполнения обязанностей в данном случае означает, по существу, необоснованное продление депутатских полномочий и является нарушением рамок законной легислатуры, что связано с утратой права на представительство народа, а потому противоречит принципу народовласти и праву граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства через своих представителей.

Наличие определенного и ограниченного срока полномочий выборных органов государственной власти подтверждает республиканский режим государственного правления, основанный на периодической ротации государственного аппарата, регулярной сменяемости руководящих кадров, обновлении представительной системы как условия ее адекватности народному волеизъявлению. Республиканское устройство организации государственной власти субъектов Российской Федерации российские ученые справедливо относят к факторам, определяющим организацию государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 9 июля 2002 г. № 12-П<sup>2</sup> говорит о конституционно-правовом принципе *республиканизма*.

Периодичность выборов непосредственно связана с основами конституционного строя и конституционным статусом гражданина, его правом участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным в органы государственной власти. Н.А. Витрук основательно замечает, что при переносе срока выборов после истечения срока легислатуры законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации не реализуется такая важнейшая форма

---

<sup>1</sup> См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации. М., 2002. С. 396.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 1997.

прямой демократии, народовластия, как свободные выборы. «Вовремя не обновленный законодательный (представительный) орган государственной власти не имеет мандата избирателей (народа), может уже не отражать расстановку общественно-политических сил, интересы избирателей, а следовательно, может исказить идею народного представительства, которая непосредственно вытекает из принципа народовластия, закрепленного в статье 3 Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup>. Как справедливо отмечается в литературе, «голосуя на выборах, народ выражает свою волю, в том числе, относительно срока, на который они избирают орган власти или депутата»<sup>2</sup>.

В контексте рассматриваемой нами темы научный интерес представляют вопросы компетенции субъектов Российской Федерации по установлению сроков легислатуры своих выборных органов государственной власти. Здесь следует исходить, прежде всего, из того, что согласно Конституции РФ система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

Самостоятельность субъектов Российской Федерации в организации своего государственного аппарата предполагает возможность определения сроков полномочий своих выборных органов власти.

В то же время установление общих принципов организации системы органов государственной власти Конституция РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н»

---

<sup>1</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года №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) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

<sup>2</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. В.В. Комаровой. М., 2009. С. 95.



ч. 1 ст. 72). Регулирование субъектами Федерации сроков полномочий выборных органов, порядка назначения и переноса выборов должно соответствовать вытекающим из Конституции РФ принципам организации представительных органов государственной власти, а также учитывать предусмотренные на федеральном уровне гарантии избирательных прав граждан. Это допускает установление федеральных стандартов в части сроков legislatures органов государственной власти субъектов Российской Федерации, например, установление предельного срока их полномочий. Как указывается в науке, общепризнанная практика заключается в том, что федеральное законодательство устанавливает ряд общих требований по непротиворечивости и соответствию регионального законодательства и в целом регионального нормотворчества нормам федерального права<sup>1</sup>.

Как указывает Конституционный Суд РФ, в целях обеспечения права граждан на участие в свободных периодических выборах федеральный законодатель вправе установить в качестве общего принципа максимальные сроки полномочий выборных органов субъектов Российской Федерации, что должно предотвращать отступления от реальной периодичности выборов, обеспечивающей смену legislatures в соответствии с волей избирателей в сроки, предусмотренные законом на федеральном и региональном уровнях. Однако определение конкретного срока полномочий во всяком случае остается прерогативой законодателя самого субъекта Российской Федерации.

Конституционный Суд также отметил, что субъекты Российской Федерации при образовании ими органов государственной власти и установлении порядка их формирования и функционирования обязаны обеспечивать соблюдение основ конституционного строя Российской Федерации как общих для Российской Федерации и ее субъектов конституционных ценностей и правовых императивов. Исходя из действующего федерального конституционного регулирования, государственная власть в субъектах Российской Федерации должна

---

<sup>1</sup> Хафизов А.А. Распределение компетенции органов власти в федеративных государствах: инвариантные признаки и вариативные черты // Проблемы права. 2011. № 3. С. 81.

базироваться на тех же принципах формирования и функционирования, включая выборность и сменяемость, что и федеральная государственная власть<sup>1</sup>.

Исходя из этого федеральный законодатель устанавливает общие пределы легислатуры органов государственной власти субъектов РФ, закрепляя, что срок, на который избираются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также срок полномочий указанных органов устанавливается соответственно конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, при этом устанавливаемый срок не может составлять менее двух и более пяти лет (п. 1 ст. 8 Федерального закона «Об общих гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Важно при этом подчеркнуть, что Конституция РФ не содержит указаний в отношении права федеральных органов прекращать или прерывать деятельность законно избранных органов государственной власти субъектов РФ. Единственно, Президенту РФ предоставляется право отстранять от должности высшее должностное лицо субъекта Федерации, что, однако, не влияет на срок полномочий главы субъекта РФ.

Определение конкретных сроков полномочий, периодичности выборов, в том числе даты их проведения относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года №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)»// Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов (п. 2 ст. 1). При этом сроки полномочий, установленные законодательством субъектов Федерации, носят устойчивый характер, они, в частности, не подвержены региональному референдуму. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет, что на референдум субъекта Российской Федерации не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации (пп. «а» п. 8 ст. 12).

Конкретный срок полномочий главы субъекта Российской Федерации, определяется в основных законах субъектов РФ и, как правило, равен пяти годам.

В этой связи представляется неправомерным установление федеральным законодателем точных сроков легислатуры высшего должностного лица субъекта РФ. Подобные сроки фигурировали в федеральных конституционных законах об образовании новых субъектов РФ, например, в ФКЗ от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа», который устанавливал пятилетний срок полномочий первого губернатора Камчатского края (ч.1 ст. 11)<sup>1</sup>.

Стабильность сроков легислатуры, как условия их действительности, противоречит практика искусственного продления полномочий высших должностных лиц субъектов РФ. Согласно поправкам к Федеральному закону № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

субъектов Российской Федерации» от 11 декабря 2004 г.<sup>2</sup>, отменившим прямые выборы глав субъектов РФ, новый порядок призвания к должности глав субъектов Федерации не применялся в случае, если выборы высшего должностного лица субъекта Федерации имели место до вступления в силу поправок. Но тут же устанавливалось, что высшее должностное лицо субъекта РФ «в соответствии с Федеральным законом» могло поставить перед Президентом РФ вопрос о доверии и досрочном сложении своих полномочий, чем многие главы субъектов Федерации охотно воспользовались. Прецедент был положен губернатором Приморского края Сергеем Дарькиным, который 16 февраля 2005 г. по представлению Президента РФ был наделен полномочиями высшего должностного лица Приморского края законодательным органом края, хотя его полномочия истекали только 25 июня 2005 г. Аналогичная практика имела место в отношении губернатора Тюменской области С. Собянина, президента Республики Калмыкия К. Илюмжинова, губернатора Краснодарского края А. Ткачева и др., которые запрашивали доверии Президента *задолго* до окончания срока своих полномочий. Большинство губернаторов, подавших таким способом в отставку (21 из 25), были представлены Президентом РФ для наделения полномочиями и сохранили свои посты.

Таким образом, проходя процедуру наделения полномочиями по предложению Президента РФ, они не подпадали под ограничение двух мандатов, что по существу явилось манипуляцией правилом обратной силы закона.

Примечательно, что при обсуждении этих поправок на заседании Государственной Думы 1 декабря 2004 г. многие депутаты обратили внимание на эту коллизию. Так, депутат С.Н. Бабурин заметил: «Мы вначале записываем, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, избранные до вступления в силу настоящего закона, осуществляют свои полномочия до истечения срока полномочий,

---

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

установленного конституцией, а в следующей части мы это дезавуируем и говорим: нет, они могут уйти и должны уйти. Здесь есть все основания считать, что все эти должностные лица будут принуждены писать заявление о том, что они сами, добровольно хотят быть переназначены»<sup>1</sup>.

Следует заметить, что запрос доверия не является законодательным основанием досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. Таким основанием выступает отставка главы субъекта Федерации по собственному желанию, однако названные лица официально *не подавали в отставку*, следовательно, они не прекращали свои полномочия, поэтому остается непонятным, кого же Президент РФ представлял для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, если согласно Федеральному закону № 184-ФЗ Президент вносил в законодательный орган субъекта РФ предложение *о кандидатуре* высшего должностного лица субъекта РФ? Таким образом, Президент не мог предлагать региональному парламенту для наделения полномочиями *действующего* главу субъекта РФ, он предлагает лишь кандидатуру претендента на должность, которая *является вакантной*.

Периодическая ротация выборных органов государственной власти является важным показателем представительной демократии и гарантией подлинного народовластия. Как отмечает Конституционный Суд РФ, предусмотренная международными обязательствами Российской Федерации, а именно Международным пактом о гражданских и политических правах (пункты "а" и "б" статьи 25) и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола N 1), периодичность выборов есть необходимое условие демократического развития страны, имеющее целью посредством регулярного обновления состава органов публичной власти обеспечить их демократический и правовой характер<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Государственная Дума: стенограмма заседаний. Т. 10 (137). 2004. М., 2004. С. 352.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона о внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

Примечательно, что Модельный закон «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)», разработанный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и рекомендованный субъектам Федерации<sup>1</sup>, проведение выборов высшего должностного лица субъекта РФ в сроки, установленные законодательством, называет *обязательным* (п. 1 ст. 5).

Выборность губернаторской должности в России имеет свои организационно-правовые гарантии, включающие обязательное назначение выборов. Согласно Модельному закону, если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не назначит выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), выборы назначаются избирательной комиссией субъекта Российской Федерации не позднее чем за 80 дней до дня голосования (п. 3 ст. 4). Назначение губернаторских выборов, таким образом, осуществляется несколькими государственными инстанциями в порядке заменяемости, что практически исключает произвольное продление законодательного срока губернаторской легислатуры.

Разумная периодичность обеспечивает реализацию республиканского правления, своевременное обновление публичного аппарата и мандата народного доверия, постоянное и действенное участие граждан в управлении делами государства. Согласно статье 9 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов.

---

<sup>1</sup> Далее – Модельный закон.

В силу этого нами предлагается в контексте исследуемой темы *периодичность сформулировать в качестве принципа деятельности органов государственной власти субъекта РФ*, включив его в перечень этих принципов, формулируемых статьей 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Республиканизм как принцип демократической государственности требует установления лимита на пребывание в должности главы государства (субъекта федерации) одного лица, который в мировой практике в среднем равен двум срокам.

Изначально Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержал ограничение на пребывание в должности главы субъекта РФ одного лица, равное двум срокам подряд (п. 5 ст. 18), которое впоследствии было снято<sup>1</sup>.

Отсутствие лимита на занятие должности высшего должностного лица субъекта РФ, конечно, противоречило принципу республиканского правления в России, относимому к основам конституционного строя государства в целом. В научной литературе обоснованно отмечается, что конституционный строй Федерации и субъектов основываются на принципе *гомогенности* (принципиального тождества), который гарантирует минимальное соответствие конституционного строя субъектов федерации общедофедеральному, как условие стабильности и гармоничного развития федеративного целого<sup>2</sup>. Конституционная организация субъекта Российской Федерации в той же мере должна основываться на республиканском образе

---

<sup>1</sup> Эта проблема могла иметь и иное научное объяснение: изъятие из Федерального закона № 184-ФЗ лимита на переизбрание главы субъекта Федерации формально предоставляло субъектам РФ право самим это устанавливать.

<sup>2</sup> Качмазова Д.М. Основы конституционного строя субъектов Российской Федерации: общее и особенное // Закон. 2010. № 1. С. 141.

государственного правления, что и федеральная власть в целом. По делу о проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Алтайского края от 18 января 1996 г. Конституционный Суд РФ последовательно указал, что государственная власть субъектов РФ должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления<sup>1</sup>.

В одной из своих публикаций по диссертационной теме мы отмечали следующее: «Действующее федеральное законодательство не содержит ограничений на пребывание в должности главы субъекта РФ одного лица, легислатура которого, таким образом, может возобновляться бесконечно. Отсутствие лимита на занятие должности высшего должностного лица субъекта РФ противоречит принципу республиканского правления в России, относимому к основам конституционного строя государства в целом»<sup>2</sup>.

Можно сказать, что наш прогноз оправдался и поправками от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был восстановлен лимит на пребывание в губернаторской должности одного лица, равный двум срокам подряд (ч. 5 ст. 19), что усиливает принцип республиканизма в государственной организации субъектов Российской Федерации.

В то же время нельзя не отметить неудачность новой законодательной формулировки, устанавливающей, что высшее должностное лицо субъекта РФ избирается на срок не более пяти лет *и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд* (выделено нами – В. К.), имея в виду, что замещение этой должности может иметь место не только путем избрания, но и в силу, скажем, назначения Президентом РФ временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>2</sup> Кириллов В.А. Некоторые вопросы срока легислатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2013. № 1. С. 60.



вступления в должность избранного главы субъекта РФ, досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ и в других случаях, предусмотренных пунктом 6 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ. Законодателю следовало воспользоваться прежней законодательной формулой, установленной начальной редакцией ФЗ № 184-ФЗ, согласно которой высшее должностное лицо субъекта РФ избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд (выделено нами – В. К.).

Возникает вопрос: будет ли этот лимит иметь обратную силу, распространяется ли он на тех глав субъектов Федерации, которые заняли должность до вступления поправок в силу, то есть до 1 июня 2012 г.? Другими словами: смогут ли высшие должностные лица субъектов Федерации, наделенные полномочиями законодательными (представительными) органами субъектов РФ до 1 июня 2012 г., баллотироваться затем на свою должность два срока подряд или им пойдет в зачет занятие этой должности в прошлом?

Вопрос неоднозначный. С одной стороны, формат призвания к должности главы субъекта Федерации изменился, наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации законодательным органом субъекта с 1 июня 2012 года было заменено его выборами электоратом. С другой стороны, принципиального изменения формата не произошло. И прежний порядок формирования должности главы субъекта Федерации носил публичный характер, который можно именовать косвенными губернаторскими выборами. Возможность избрания высшего должностного лица субъекта РФ законодательным органом государственной власти субъекта РФ наряду с прямыми выборами теперь предусматривается Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции ФЗ N 30-ФЗ от 2 апреля 2013 г.

Наделение в прошлом полномочиями высшее должностное лицо субъекта Федерации законодательным органом субъекта РФ носило в значительной части выборный характер. Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции от 11 декабря 2004 г. гражданин Российской Федерации наделялся полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ (п. 1 ст. 18).

Закон, таким образом, избегал понятия «избрание», видимо, исходя из того, что законодательному органу субъекта РФ Президентом России предлагалась безальтернативная кандидатура. Тем не менее, элементы выборности здесь присутствовали. Решение о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ принимал именно региональный парламент, который мог отклонить предложенные Президентом кандидатуры. Конституционный Суд РФ по этому поводу указал, что рассматриваемое право Президента Российской Федерации само по себе не может расцениваться как нарушающее принципы разделения властей и федерализма, поскольку окончательное решение о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ принимается именно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ<sup>1</sup>.

Необходимо учитывать публичный характер подбора кандидатов на должность главы субъекта Федерации, в котором принимали непосредственное участие политические партии, побеждающие на региональных парламентских выборах. В Послании Федеральному Собранию

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

2008 г. Президент РФ предложил, чтобы кандидаты на должность главы субъекта Федерации представлялись Президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах, как «публичными, открытыми политическими структурами, представляющими основную часть населения страны»<sup>1</sup>.

В соответствии с Положением о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 23 апреля 2009 г.<sup>2</sup>, предложение о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ вносились Президенту РФ коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии, список кандидатов которой получал наибольшее число голосов избирателей на выборах в региональный орган законодательной власти. Политическая партия при этом вносила Президенту предложение не менее чем о трех кандидатурах, отвечающих определенным критериям.

Формат наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации включал обязательные консультации Президента РФ с законодательным (представительным) органом субъекта РФ. Аналогичные консультации предусматривались и в случае отклонения законодательным органом государственной власти субъекта РФ президентской кандидатуры (в случае не принятия решения). С учетом результатов этих консультаций Президент РФ повторно вносил представление о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ.

Исходя из этого формата, мы полагаем, что наделение полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) законодательными (представительными) органами государственной власти

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2008. 6 ноября.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 17. Ст. 2053.

субъектов Федерации можно было с достаточным основанием именовать *косвенными губернаторскими выборами*, имеющими аналогию с выборами государственных руководителей в республиках парламентарного типа. В Германии, например, федеральный канцлер избирается Бундестагом по предложению федерального президента (ст. 63 Конституции ФРГ). Да и сам федеральный президент в Германии избирается косвенным образом – Федеральным собранием как специальной должностной коллегией.

С другой стороны, действующий формат прямых выборов главы субъекта Федерации, по крайней мере, на стадии выдвижения кандидатов назвать в подлинном смысле прямыми выборами весьма затруднительно. Согласно ФЗ № 184-ФЗ кандидат на губернаторскую должность может быть выдвинут политической партией, а также в порядке самовыдвижения (п. 3 ст. 18). При этом самовыдвижение должно быть предусмотрено законом субъекта Федерации. Заметим в этой связи, что лишь в редких случаях субъекты Федерации предусматривают выдвижение кандидатов на должность главы субъекта Федерации в порядке самовыдвижения.

Закон предусматривает подписной порядок выдвижения, согласно которому выдвижение кандидата должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. При этом депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения.

Учитывая фактическую зависимость глав местного самоуправления от руководителей регионов, ставленниками которых они практически являются, трудно рассчитывать на их подписи в поддержку самовыдвиженцев. Последние поставлены в неравные условия и тем, что в отличие от

партийных кандидатов, им еще необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Здесь стоит заметить, что на практике прямые губернаторские выборы фактически обходились путем досрочной отставки губернаторов задолго до окончания срока своих полномочий. С начала 2012 года и до вступления в силу новой редакции Федерального закона № 184-ФЗ в отставку подали главы Вологодской области, Архангельской области, Волгоградской области, Приморского края, Саратовской области, Мурманской области, Костромской области, Смоленской области, Пермского края, Ярославской области, Ставропольского края, Республики Мордовия, Самарской области, Ленинградской области, Республики Бурятия, Свердловской области, Республики Карелия, Иркутской области.

Это преимущественно те регионы, руководители которых, будучи единороссами, имели низкие рейтинговые показатели либо в которых кандидаты от «Единой России» на последних думских или президентских выборах получили меньше голосов, чем в среднем по России (не более 34%), и в успехе которых на прямых губернаторских выборах приходилось сомневаться. Таким искусственным образом 18 регионов страны фактически выводились из режима прямых губернаторских выборов ориентировочно на пять лет.

В одном случае имело место откровенное уклонение от прямых выборов главы субъекта РФ. Так, Глава Республики Бурятия Вячеслав Наговицин, полномочия которого истекали 10 июля 2012 г., подал в отставку, принятую Президентом, и 12 мая был переизбран главой республики Народным Хуралом Бурятии.

Парадоксальная ситуация сложилась с губернатором Омской области. Законодательное собрание Омской области 9 апреля 2012 г. наделило полномочиями губернатора Виктора Назарова, предложенного Президентом 3 апреля. При этом прежний губернатор Леонид Полежаев официально не складывал своих полномочий, которые заканчивались только 30 мая 2012 г.,

во всяком случае, Президент не принимал указа о его отставке. Получается, что В. Назаров был избран на губернаторскую должность, *которая не была вакантной*. До инаугурации Назарова (30 мая 2012 г.) Полежаев продолжал исполнять губернаторские полномочия, в частности, 23 апреля инициировал в Законодательном Собрании Омской области законопроект об отмене льгот, а 26 апреля выступил с отчетным докладом. Подобный казус также свидетельствует о попытке избежать прямых губернаторских выборов, завершить формирование губернаторской должности до вступления законодательных поправок в силу.

Из сказанного выше следует, что пребывание в должности высшего должностного лица субъекта РФ, вступившего в эту должность до 1 июня 2012 г., погашает прежний срок легислатуры и должно учитываться в реализации правила о том, что высшее должностное лицо субъекта Федерации не может замещать свою должность более двух сроков подряд. На таких лиц, по нашему мнению, правило двойной легислатуры не должно распространяться.

## **1.2. Продолжительность срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**

Установление конкретного срока полномочий главы субъекта Российской Федерации, как мы ранее установили, относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации, продолжительность этого срока определяется в конституционном законодательстве субъектов РФ. Этот срок в настоящее время во всех субъектах Российской Федерации составляет 5 лет. Анализ диссертационной темы требует выяснения вопросов начала и окончания срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

Новая редакция Федерального закона № 184-ФЗ в части установления исходного срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ представляется явно противоречивой. Согласно пункту 5 статьи 18 этого закона в редакции от 2 мая 2012 г. срок полномочий высшего должностного лица субъекта РФ исчисляется со дня его вступления в должность. Вступление же его в должность сопряжено с принесением присяги на верность народу и Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта РФ (п. 5.1 ст. 18).

Таким образом, отсчетом срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ закон называет вступление его в должность. Нам же представляется, что начало срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ должно совпадать с избранием его на должность, а не вступлением в должность. Сроки вступления главы субъекта Федерации в должность в федеральном законодательстве не оговариваются и могут быть самыми растяжимыми, что на практике способно привести к значительному превышению срока его избрания. Если утверждать, что срок губернаторских полномочий исчисляется со дня его вступления в должность, то оказывается, что до вступления в должность избранный губернатор не имеет легитимного статуса.

Заметим в этой связи, что согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность (ч. 3 ст. 40), что Конституционный Суд РФ оценивает в контексте обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти<sup>1</sup>.

Представляется, что данный вопрос должен решаться по аналогии со сроками legislatures федерального Президента. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» 2003 г. не определяет срока

---

<sup>1</sup> П. 3.1 Постановления Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. «По делу о проверке конституционности частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона "Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // Российская газета. 2013. 12 июля.

начала президентских полномочий, однако он устанавливался Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» 1995 года, согласно которому исчисление конституционного срока, на который был избран Президент РФ, начиналось со дня его избрания (ст. 4), что представляется вполне правомерным.

Здесь возникает другой вопрос: какой день является днем избрания высшего должностного лица субъекта РФ. К сожалению, федеральное законодательство этот день не определяет. Нам представляется, что таким днем следует считать день принятия Избирательной комиссией субъекта Российской Федерации решения о результатах выборов высшего должностного лица субъекта Федерации, содержащее признание кандидата избранным высшим должностным лицом субъекта РФ. Закон о выборах высшего должностного лица Республики Коми при этом правомерно предусматривает официальную регистрацию Избирательной комиссией Республики Коми избранного Главы Республики Коми и выдачу ему удостоверения об избрании Главой Республики Коми (ч. 3 ст. 63).

В то же время вступление главы субъекта Федерации в должность, сопряженное с произнесением публичной присяги, является самостоятельным юридическим фактом, имеющим важное значение в определении сроков его полномочий. Прямые губернаторские выборы предполагают временную ситуацию одновременного существования двух высших должностных лиц субъектов Федерации, один из которых является избранным, другой – действующим. Как отмечает Н.В. Бобракова, применительно к должности федерального Президента, «вступление президента в должность - акт не одномоментный, а представляет собой - определенный период. Его назначение - дать возможность завершить работу прежнему президенту, подготовиться к выполнению президентских функций новому президенту и передать политическую эстафету от первого второму»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бобракова Н.В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 64.



Очевидно, что вступление избранного высшего должностного лица субъекта РФ в должность должно иметь свои временные сроки, обеспечивающие необходимую подготовку к инаугурации.

Заметим в этой связи, что прежнее федеральное законодательство в определении сроков призвания к должности главы субъекта Федерации не было последовательным. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции от 11 декабря 2004 г. в случае, если решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принималось законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации до дня истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), гражданин Российской Федерации, наделенный указанными полномочиями, вступал в должность в день истечения срока или в день досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. 2.3. ст. 18).

При этом оказывалось непонятным, как гражданин мог вступать в должность высшего должностного лица субъекта РФ в день досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, если основанием досрочного прекращения полномочий главы субъекта Федерации выступала, скажем, смерть или отрешение его от должности Президентом РФ, указ которого подлежит обжалованию в десятидневный срок в Верховный Суд РФ?

Федеральный закон, далее, устанавливал, что в случае, если решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принято законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в день или после дня истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), гражданин Российской Федерации, наделенный указанными полномочиями, вступает в должность в день принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации указанного решения (п. 2.3. ст. 18).

Как очевидно, законодательная процедура не оставляла места для такого значимого юридического факта, как принесение присяги, коль скоро допускала вступление главы субъекта РФ в должность в день принятия решения о наделении его полномочиями, то есть незамедлительно. Но присяга обыкновенно приносится в режиме инаугурации, то есть в торжественной обстановке, требующей присутствия высоких должностных лиц и приглашенных. О торжественной обстановке принесения присяги главой субъекта РФ свидетельствуют многие конституции (уставы) субъектов РФ. Так, Конституция Республики Адыгея устанавливает, что присяга Президента приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов Государственного Совета-Хасэ Республики Адыгея и судей Конституционного Суда Республики Адыгея (ч. 2 ст. 77).

В этом случае день наделения полномочиями высшего должностного лица и день вступления его в должность не могли совпадать, хотя бы потому, что решение законодательного органа субъекта РФ о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ формально не являлось predetermined.

Уставное законодательство субъектов РФ допускало ту распространенную ошибку, что смешивало начало срока полномочий, определяемого моментом вступления в силу решения законодательного органа субъекта РФ о наделении должностными полномочиями, с моментом вступления главы субъекта Федерации в должность, обусловленным принесением публичной присяги. Примером подобной ошибки служил, например, устав Смоленской области, устанавливавший, что срок полномочий Губернатора Смоленской области исчисляется с момента принесения им присяги (ч. 1 ст. 34).

Эта распространенная ошибка во многом проистекает из отсутствия в законодательной лексике понятия срока полномочий (срока легислатуры) высшего должностного лица субъекта РФ, которое неосновательно смешивается с термином «срок исполнения полномочий», имеющим иные временные рамки.

Действующее федеральное и региональное законодательство в этой части также страдает противоречием. Федеральный закон № 184-ФЗ в новой редакции не определяет срок вступления в должность главы субъекта РФ, оставляя, таким образом, этот вопрос на усмотрение самих субъектов РФ.

Прерогатива субъектов Федерации в этом вопросе подтверждается также Модельным законом, согласно которому высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), избранное в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, настоящим законом вступает в должность в порядке и сроки, установленные конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ст. 70).

Проблема, однако, в том, что конституции и уставы субъектов РФ определяют этот срок лишь в редких случаях.

Так, Глава Республики Коми, избранный в соответствии с [Конституцией](#) Республики Коми и настоящим Законом, вступает в должность по истечении пяти лет со дня вступления в должность Главы Республики

Коми, избранного на предыдущих выборах Главы Республики Коми, а при проведении досрочных выборов, а также в случае, если ко дню истечения пяти лет со дня вступления в должность Главы Республики Коми, избранного на предыдущих выборах, назначены повторные выборы Главы Республики Коми, - на тридцатый день со дня официального опубликования Избирательной комиссией Республики Коми результатов выборов Главы Республики Коми (ст. 63 закон о выборах Главы Республики Коми). ).

Губернатор Ставропольского края вступает в должность на следующий день по истечении пяти лет со дня вступления в должность Губернатора Ставропольского края, избранного на предыдущих выборах Губернатора Ставропольского края (наделенного Думой Ставропольского края полномочиями Губернатора Ставропольского края по представлению Президента Российской Федерации), а при проведении досрочных выборов, а также в случае, если ко дню истечения пяти лет со дня вступления в должность Губернатора Ставропольского края, избранного на предыдущих выборах Губернатора Ставропольского края (наделенного Думой Ставропольского края полномочиями Губернатора Ставропольского края по представлению Президента Российской Федерации), назначены повторные выборы Губернатора Ставропольского края, - на десятый день после дня официального опубликования избирательной комиссией Ставропольского края результатов выборов Губернатора Ставропольского края (ст. 5 закона о губернаторе Ставропольского края).

Губернатор Брянской области вступает в должность не позднее чем на пятнадцатый день со дня официального опубликования Избирательной комиссией Брянской области результатов выборов Губернатора Брянской области (ст. 69 устава Брянской области).

Губернатор Волгоградской области вступает в должность не позднее чем на пятнадцатый день со дня официального опубликования Избирательной комиссией Волгоградской области общих результатов выборов Губернатора Волгоградской области (ст. 64 устава Волгоградской области).

Губернатор Ивановской области вступает в должность по истечении пяти лет со дня вступления в должность Губернатора Ивановской области, избранного на предыдущих выборах Губернатора Ивановской области, а при проведении досрочных выборов Губернатора Ивановской области, а также в случае, если ко дню истечения пяти лет со дня вступления в должность Губернатора Ивановской области, избранного на предыдущих выборах, назначены повторные выборы Губернатора Ивановской области, - на тридцатый день со дня официального опубликования Избирательной комиссией Ивановской области общих результатов выборов Губернатора Ивановской области (ст. 65 закона о выборах губернатора Ивановской области).

Как можно видеть, законодательство субъектов Федерации допускает значительный разбой в определении сроков вступления в должность высшего должностного лица субъекта РФ, что на практике может воспрепятствовать соблюдению легитимных сроков легислатуры. Но даже сроки вступления в должность федерального Президента законодательно не определены. В действующем законе о выборах Президента РФ конкретный срок вступления Президента в должность определяется лишь в случае досрочной президентской вакансии - на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией РФ общих результатов выборов Президента РФ (ст. 82). Это позволяет совершенно произвольно определять время вступления в должность. Так, В.В. Путин был объявлен Центризбиркомом избранным Президентом РФ 7 марта 2012 г., а в должность вступил только 7 мая того же года, то есть через два месяца. Таким образом, даты выборов Президента и вступления его в должность оказались значительно разнесенными во времени.

В этом отношении представляется более последовательным закон «О выборах Президента Российской Федерации» 1995 года, который устанавливал точный срок вступления Президента в должность - на

тридцатый день со дня официального объявления Центральной избирательной комиссией РФ о результатах выборов Президента РФ (ст. 4).

Представляется, что этот же срок должен определять и время вступления в должность высшего должностного лица субъекта РФ. Исходя из этого в федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует установить, что *высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), избранное в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, данным Законом, вступает в должность – на тридцатый день после официального объявления результатов выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В случае, если указанный срок совпадает с выходным, праздничным днем, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вступает в должность в ближайший следующий за ним рабочий день.*

Окончание срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ совпадает с окончанием срока его избрания, равного пяти годам.

При этом факт принесения присяги автоматически завершает исполнение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, что исключает необходимость издания подтверждающего акта. В этой связи представляется излишним указ Главы Республики Северная Осетия-Алания от 7 июня 2010 г. № 1 «О вступлении в должность Главы Республики Северная Осетия-Алания», который удостоверял начало исполнения полномочий<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Северная Осетия. 2010. 8 июня.

Принесение присяги является достаточным юридическим фактом вступления в должность главы субъекта Федерации. Это подтверждается Федеральным законом № 184-ФЗ, согласно которому высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) считается вступившим в должность с момента принесения присяги (п. 2.3 ст. 18). Примечательно, что Президент России не издает указа о вступлении в должность после своей инаугурации.

Следует нормативно установить, что повторное избрание гражданина на должность высшего должностного лица субъекта РФ также обязывает его к принесению присяги. Это вытекает как из политико-правового значения публичной присяги, так и из федеральной практики, в соответствии с которой переизбранный Президент РФ при вступлении в должность также приносит присягу народу.

Сложнее определить конечный срок полномочий при досрочном прекращении полномочий главы субъекта Федерации, перечень оснований которого содержится в пункте 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Между тем, это имеет квалифицирующее значение для соблюдения установленных сроков возобновления должности главы субъекта Федерации.

В случае смерти высшего должностного лица субъекта РФ (пп. «а» п. 1 ст. 19) дата этого события, очевидно, должна определяться согласно свидетельству о смерти.

Дата окончания полномочий высшего должностного лица субъекта РФ по таким основаниям как отрешение его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; в связи с утратой доверия Президента

Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (пп. «б» и «г» п. 1 ст. 19), как представляется, должна определяться с учетом возможности обжалования высшим должностным лицом субъекта РФ соответствующего указа Президента в течение десяти дней со дня его официального опубликования в Верховный Суд РФ, который должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи (п. 6 ст. 29.1).

Наличие возможности судебного обжалования президентского указа об отрешении от должности главы субъекта РФ предполагает, что на время действия процедуры обжалования высшее должностное лицо субъекта РФ должно сохранять свои полномочия. В виду этого предлагается законодательно закрепить, что указ Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности *вступает в силу по истечении десяти дней со дня его опубликования, а в случае его обжалования - в день вступления в силу решения Верховного Суда РФ.*

Датой вступления решения суда в силу следует полагать и время наступления таких обстоятельств досрочной вакансии главы субъекта РФ как признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признание его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда (пп. «д», «е» и «ж» п. 1 ст. 19).

Дата наступления такого основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ как отставка по собственному желанию (пп. «в» п. 1 ст. 19) должна совпадать с датой вступления Указа Президента РФ в силу, поскольку при добровольной отставке решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ принимается Президентом РФ (п. 1.2 ст. 19). Поскольку подобный указ Президента носит ненормативный характер, он, согласно Указу Президента РФ от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации,



Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» вступает в силу со дня его подписания, если в нем не установлен другой порядок вступления в силу.

Датой отзыва высшего должностного лица субъекта РФ избирателями следует считать дату вступления в силу решения Избирательной комиссии субъекта Федерации, констатирующего итоги голосования.

Теоретического анализа требуют вопросы срока полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации при образовании нового субъекта РФ, которые в федеративной практике России решались далеко не однозначно.

Так, согласно Федеральному конституционному закону от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»<sup>1</sup> полномочия губернаторов Камчатской области и Корякского автономного округа прекращались со дня образования нового субъекта РФ - Камчатского края (ч. 3-4 ст. 10). Закон при этом не определял порядок исполнения полномочий первого губернатора нового субъекта до вступления его в должность.

Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»<sup>2</sup> устанавливал, что срок полномочий губернатора Иркутской области округа сокращается до дня вступления в должность первого губернатора нового субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 10), а срок полномочий главы администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа сокращается до дня образования нового субъекта Российской Федерации. Аналогичная формулировка содержалась в статье 10 ФКЗ от 21 июля 2007 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 1.

объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»<sup>1</sup>.

Это формула отнюдь не соответствовала конституционному принципу равенства субъектов Российской Федерации; образование нового субъекта РФ осуществляется не путем присоединения, а посредством объединения сопредельных субъектов Федерации<sup>2</sup>, что предполагает сохранение полномочий высших должностных лиц объединяющихся субъектов до вступления в должность первого руководителя нового субъекта Федерации.

В виду вышесказанного нами предлагается в федеральных конституционных законах об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов РФ устанавливать, что высшие должностные лица соответствующих субъектов Российской Федерации сохраняют свои полномочия до вступления в должность высшего должностного лица нового субъекта Федерации.

Нельзя не отметить, что действующее федеральное законодательство допускает неоправданное удлинение сроков пребывания в должности глав субъектов Федерации, существенно расходящихся со легитимными сроками их полномочий. Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции от 2 октября 2012 г.<sup>3</sup> устанавливает, что днем окончания срока, на который избираются органы государственной власти субъектов Российской Федерации является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва - день голосования на указанных выборах (п. 1 ст. 8).

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

<sup>2</sup> См.: Акопов Л.В., Чуднов Д.М. Образование новых субъектов Российской Федерации. Ростов-на-Дону. 2009.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 41. Ст. 5522.

Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации, конституционным образом определенный, таким образом, при прямых губернаторских выборах искусственно продляется до т.н. единого дня голосования, а в год думских выборов – до дня голосования на этих выборах, что противоречит ротационному принципу формирования должности главы субъекта Федерации.

Искусственная пролонгация сроков пребывания в губернаторской должности наблюдается и при досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации. Согласно тому же закону в случае досрочного прекращения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий, за исключением досрочных выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), которые проводятся в ближайшее второе воскресенье сентября после такого досрочного прекращения полномочий (п. 4 ст. 10) (в ред. Федерального [закона](#) от 02. 10. 2012 № 157-ФЗ).

Таким образом, должность высшего должностного лица субъекта РФ при досрочном прекращении его полномочий может оставаться вакантной в течение почти календарного года, что подрывает непрерывность и сменяемость этой должности. Так, губернатор Подмосковской области Сергей Шойгу подал в отставку 6 ноября 2012 г., принятую в тот же день Президентом, выборы же нового губернатора этой области состоялись только 8 сентября 2013 г.

Исходя из этого в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также законодательстве субъектов РФ о выборах высшего должностного лица субъекта РФ предлагается установить, *что при окончании срока, на который избирается высшее должностное лица*

*субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), в том числе в случае досрочного прекращения его полномочий, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ назначает выборы высшего должностного лица субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), которые должны состояться не позднее трех месяцев с момента прекращения исполнения полномочий.*

Предлагаемый нами срок основывается на сроках губернаторской избирательной кампании, длящейся в среднем три месяца.

В апреле 2013 г. формат замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации подвергся модификации. [Федеральным законом](#) от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ<sup>1</sup> статья 18 Федерального закона № 184-ФЗ была дополнена пунктом 3.2, согласно которому субъекты Российской Федерации могут сами определять формат выборов главы субъекта Федерации, который может быть как прямым, так и косвенным. Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В свое время С.С. Собянин отмечал, что Конституция РФ не устанавливает определенный порядок выборов глав субъектов, который, таким образом, может определяться текущим законодательным. Автор ссылаясь при этом на зарубежный опыт федерализма, использующего, по крайней мере, пять различных способов замещения должности главы субъекта федерации, которые «не всегда аналогичны порядку выборов

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1638.

президента республики»<sup>1</sup>. Аналогичная позиция придерживался Конституционный Суд РФ, который в решении от 21 декабря 2005 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан»<sup>2</sup> отметил, что порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституция РФ непосредственно не регламентирует. Провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти многонационального народа Российской Федерации и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме, она в то же время не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации. Конституция РФ допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции РФ в качестве избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов и лиц, если при этом соблюдаются конституционные права и свободы и иные общепризнанные права и свободы человека и гражданина, включая право на свободные выборы.

Эта позиция была подтверждена и решением Конституционного Суда от 24 декабря 2012 г. № 32-П<sup>3</sup>, в котором отмечалось, что Конституция РФ не рассматривает выборы, проводимые на основе равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

---

<sup>1</sup> Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 8.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ст. 8062

Новый формат замещения должности главы субъекта Федерации предусматривает, что кандидаты для избрания представляются в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов (спискам кандидатов которых переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным [пунктом 17 статьи 35](#) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») в действующем на день внесения Президенту Российской Федерации указанных предложений законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) также вправе вносить Президенту Российской Федерации политические партии, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущены к распределению депутатских мандатов.

Каждая политическая партия, имеющая право вносить Президенту Российской Федерации предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предлагает Президенту Российской Федерации не более трех кандидатур, имеющих право быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Порядок внесения Президенту Российской Федерации партийных предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается [статьей 26.3](#) Федерального закона от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях».

Политическая партия вправе предложить Президенту Российской Федерации в качестве кандидатуры на указанную должность лицо, являющееся членом данной или иной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

До внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах политическая партия обязана провести консультации с политическими партиями, не имеющими права в соответствии с положениями настоящей статьи предлагать Президенту Российской Федерации кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и зарегистрировавшими свои региональные отделения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Порядок проведения таких консультаций определяется [Федеральным законом](#) от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях».

Положение о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, утвержденное указом Президента РФ от 11 июля 2013 г.<sup>1</sup> уточняет, что предложения политических партий о кандидатурах вносятся Президенту РФ не позднее чем за 40 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, а в случае досрочного прекращения его полномочий – в срок, не превышающий 30 дней

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 28. Ст. 3815.

со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

Согласно новой редакции ФЗ № 184-ФЗ Президент Российской Федерации не позднее чем за 20 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Президент Российской Федерации представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в срок, не превышающий 50 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации. При этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов



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

По существу, речь в данных законоположениях идет о косвенных губернаторских выборах, которые прежде именовались наделением должностными полномочиями.

Заметим, однако, что принципиального изменения формата косвенных выборов не произошло: по-прежнему кандидатов на должность главы субъекта Федерации региональным законодательным органам предлагает федеральный Президент. Разумеется, определенная модификация присутствует: если раньше Президент предлагал одного единственного кандидата, то теперь он предлагает целых трех, что создает видимость альтернативных выборов; если прежде кандидатуры Президенту предлагала одна партия, побеждавшая на региональных выборах, то теперь - все партии, допущенные к распределению региональных и думских мандатов. То есть, избирательное поле формально увеличилось.

В то же время, с позиций нормативных сроков полномочий новый формат замещения должности главы субъекта Федерации не представляется совершенным. Не определяется, в течение какого срока законодательный (представительный) орган субъекта Федерации рассматривает и голосует президентские кандидатуры? Стоит отметить, что прежний формат наделения полномочиями главы субъекта РФ подобные сроки предусматривал. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривал представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего

исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение десяти дней со дня внесения представления.

Думается, что аналогичный срок мог бы существовать и сегодня.

Как должны голосоваться президентские кандидатуры в законодательном органе субъектов Федерации: одновременно (списком) или по отдельности? Нам представляется, что все три кандидата должны быть включены в один бюллетень для тайного голосования.

Но самым открытым остается вопрос о том, что происходит, если все три президентских кандидата не получают необходимое для избрания большинство, если все они отвергаются региональным представительством? Никаких последствий на этот счет закон не устанавливает, что на практике может подорвать сроки легислатуры главы субъекта Федерации.

Прежний формат наделения полномочиями главы субъекта Федерации по предложению Президента РФ предусматривал возможность роспуска законодательного органа субъекта Федерации Президентом после двукратного отклонения его кандидатов (кандидата) на губернаторскую должность. Разумеется, подобный режим оказывал давление на региональный парламент, но он хотя бы содержал заверченный механизм формирования губернаторской должности.

Исходя из интересов непрерывности сроков легислатуры высших должностных лиц субъектов Федерации, мы бы предложили установить норму, в соответствии с которой при отклонении всех президентских кандидатов на должность главы субъекта РФ законодательным органом субъекта Федерации право выдвижения кандидатов переходим к самому парламенту в лице депутатских фракций.

Исходя из вышесказанного в пункт 3.2 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ следует внести абзац следующего содержания:

*В случае если ни один из кандидатов, представленных Президентом Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на должность*

*высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не был избран, кандидаты на эту должность выдвигаются фракциями законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.*

### **1.3. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: к истории вопроса**

Собственное конституционное законодательства, относящееся к вопросам формированию органов государственной власти субъектов РФ, включающее вопросы продолжительности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и досрочного прекращения их полномочий, в современной России стало усиленно разрабатываться после попытки государственного переворота в августе 1991 г. В этот период Президенту РФ в порядке делегирования предоставляются по существу законодательные полномочия, оправдываемые чрезвычайной ситуацией и ускоренной суверенизацией государства. Как отмечается в научной литературе, после августовских событий 1991 г. Президент России получает от Съезда народных депутатов РСФСР чрезвычайные полномочия, в том числе по формированию исполнительных органов власти субъектов федерации. «Он меняет большинство председателей исполкомов областных (краевых) Советов народных депутатов на новых глав администраций субъектов РФ. При этом Президент получил право сделать такие перестановки только один раз. В случае ухода главы администрации (в отставку по каким-либо причинам) назначаются выборы главы администрации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лысенко В.Н., Лысенко Л.М. Институт губернаторства в истории современной России: некоторые общие и отличительные черты // Государство и право. 1998. № 5. С. 14.

В Постановлении Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 года «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР» от 21 августа 1991 г.<sup>1</sup> Президенту предоставлялось право впредь до принятия закона РСФСР об управлении краем, областью в РСФСР, законов РСФСР об автономных областях, автономных округах в РСФСР отстранять от должности председателей краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономной области и автономных округов в случае неисполнения этими Советами народных депутатов законодательства РСФСР, указов Президента РСФСР, актов Правительства РСФСР, а также исполнения ими решений антиконституционных органов. Одновременно этим постановлением вводилась должность главы администрации в крае, области, автономной области, автономном округе как руководителя соответствующего исполнительного органа. Глава администрации в крае, области, автономной области, автономном округе становился правопреемником исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов.

Президенту РСФСР на указанный период предоставлялось право назначать на должность главы краевой, областной администрации, глав администрации автономной области, автономных округов и освобождать от этих должностей.

Президент РФ в своем указе от 22 августа 1991 г. «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»<sup>2</sup> наделял себя правом отстранять от исполнения обязанностей должностных лиц органов исполнительной власти в случае нарушения ими законодательства РСФСР.

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

Исполнительно-распорядительные функции государственного управления в краях, областях, автономной области и автономных округах должны были осуществляться главами администрации. Глава администрации края, области, автономной области, автономного округа по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов назначался Президентом РСФСР и был ему подотчетен.

Глава администрации мог быть освобожден от должности Президентом по его инициативе, по представлению соответствующего Совета народных депутатов, либо по собственной инициативе.

При освобождении от должности Главы администрации или невозможности исполнения им своих полномочий Президент РСФСР временно, до 6 месяцев, назначал исполняющего обязанности Главы администрации.

Указ Президента РСФСР от 21 августа 1991 г. «Об отстранении от исполнения обязанностей председателей исполнительных комитетов краевого и ряда областных Советов народных депутатов РСФСР»<sup>1</sup> лишал должности руководителей ряда субъектов Федерации с формулировкой «за поддержку антиконституционной деятельности так называемого Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР, невыполнение указов Президента РСФСР, направленных на пресечение государственного переворота, на основании статей 121-8 Конституции РСФСР и статьи 8 Закона РСФСР "О Президенте РСФСР"» - Горового Н.И. (Краснодарский край); Бородаева В.В. (Ростовская область); Тархова В.А. (Самарская область); Топоркова В.Ф. (Липецкая область).

Указом Президента от 23 августа 1991 г. «Об отстранении от исполнения обязанностей председателей исполкомов областных Советов народных депутатов» с той же формулировкой были отстранены от исполнения обязанностей председатели исполкомов областных Советов народных депутатов Макаров Ю.С. (Нижегородская область); Калашников

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1144.

В.В. (Рязанская область); Рябов А.И. (Тамбовская область); Ананьев В.Д. (Тульская область); Казаров О.В. (Ульяновская область); Наролин М.Т. (Липецкая область); Белогонов А.М. (Амурская область); Долгов В.В. (Владимирская область)<sup>1</sup>.

Незаконность некоторых президентских указов о прекращении полномочий глав администраций субъектов Федерации была подтверждена судебными решениями. Так, Указом Президента от 25 декабря 1992 г. № 1753<sup>2</sup> Купцов Г.В. был освобожден от обязанностей главы администрации Липецкой области в соответствии с п. 4 Указа Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР». Купцов Г.В. не согласился с Указом об освобождении его от занимаемой должности и обратился в суд с иском о восстановлении его в должности и взыскании заработной платы за время вынужденного прогула. 21 сентября 1994 г. Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда, рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по иску Купцова Геннадия Васильевича к Администрации Президента РФ о восстановлении на работе, установила, что в тексте Указа Президента РФ от 23 декабря 1992 г. отсутствуют основания освобождения Купцова Г.В. от должности. Судом было установлено, что в Указе № 1573 не были указаны основания, мотивы освобождения от работы, что лишало истца возможности оспаривать их, от него не были затребованы объяснения, не была предоставлена возможность личного приема у Президента РФ. Суд признал незаконным освобождение от должности Купцова Г.В. Указом Президента РФ № 1573 от 23 декабря 1992 г., постановив взыскать с Администрации Президента в пользу Купцова заработную плату за время вынужденного прогула.

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1148.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 52. Ст. 3092.

5 марта 1992 г. был принят Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»<sup>3</sup>, установивший твердые сроки legislatures органов государственной власти субъектов Федерации. Согласно закону глава администрации избирался населением края, области на пять лет путем всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании.

Устанавливались законодательные основания досрочного прекращения полномочий главы субъекта Федерации. Группа депутатов краевого, областного Совета, насчитывавшая не менее одной трети от числа депутатов, установленного для данного Совета, постоянная комиссия Совета были вправе внести в Совет мотивированное предложение о выражении недоверия главе краевой, областной администрации и его заместителям, руководителям органов краевой, областной администрации. Решение краевого, областного Совета о недоверии главе краевой, областной администрации в связи с допущенными им нарушениями Конституции РСФСР и законов РСФСР должно было доводиться до сведения Президента Российской Федерации в течение пяти дней и являться основанием для Президента отстранить главу администрации от исполнения обязанностей.

Эту схему можно назвать предтечей современной модели недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ со стороны законодательного органа субъекта РФ, при которой решение об отрешении от должности принимает федеральный Президент.

При вынесении краевым, областным Советом решения о недоверии главе краевой, областной администрации по иным мотивам Совет в течение пяти дней должен был информировать об этом Президента Российской Федерации и был полномочен назначить в течение одного месяца со дня принятия решения дату голосования об отзыве главе администрации.

Полномочия главы краевой, областной администрации прекращались досрочно в случаях:

---

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

- а) отзыва его избирателями;
- б) освобождения его от должности Президентом Российской Федерации за нарушение конституции РСФСР и законов Российской Федерации, актов, принимаемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, на основании заключения Конституционного Суда РСФСР;
- в) утраты им гражданства Российской Федерации;
- г) выезда на постоянное место жительства за пределы края, области;
- д) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении главы администрации;
- е) личного заявления о сложении полномочий.

Решение о досрочном прекращении полномочий главы краевой, областной администрации в случаях, указанных в пунктах «в», «г», «д», «е», принимал краевой, областной Совет.

Как отмечается в литературе, «в данный период закладываются основы формирования на уровне субъектов Федерации системы сдержек и противовесов, хотя этот процесс в некоторых случаях и проходил с возложением на отдельные органы государственной власти функций, не свойственных той ветви власти, к которой они относились»<sup>1</sup>.

Согласно Закону РФ от 1 апреля 1993 г. «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации»<sup>2</sup> полномочия главы администрации субъекта РФ (кроме республики) могли быть досрочно прекращены Президентом РФ за нарушение Конституции РФ законов РФ, актов, принимаемых Президентом РФ, Правительством РФ и иными федеральными органами государственной власти и управления, законодательных и иных нормативных актов,

<sup>1</sup> Кайль А.Н. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта федерации в системе органов власти (на примере края, области): Дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 35.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 16. Ст. 561.



принимаемых органами государственной власти и управления субъектов Федерации.

Направленность последующих актов, относящихся к порядку формирования органов государственной власти субъектов РФ и их легислатуре, определялась режимом чрезвычайного положения, вызванным политическим кризисом осени 1993 г., когда Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>1</sup>, было прервано осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации, до конца не выдерживались.

Согласно Указу Президента РФ от 27 сентября 1993 г. «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» до начала работы Федерального Собрания РФ глава администрации края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения мог быть освобожден от должности не иначе как по решению Президента РФ. В этот период запрещались выборы глав администраций и голосования по отзыву главы администрации<sup>2</sup>.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения»<sup>3</sup> «в целях обеспечения стабильного функционирования органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» и со ссылкой на статью 121-1 и пункт 7 статьи 125 Конституции РФ устанавливалось, что глава администрации края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения назначался и освобождался от

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

<sup>2</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 40. ст. 3739.

<sup>3</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3918.

должности Президентом РФ по представлению Председателя Совета Министров – Правительства РФ.

Принятая 12 декабря 1993 г. новая Конституция России предусмотрела принятие федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 77), однако этот закон был принят только в 1999 г. «И субъекты РФ, - отмечалось в литературе того периода, - оказываются достаточно свободными в процессе образования и установления статуса органов исполнительной власти»<sup>1</sup>.

Длительное время после принятия Конституции РФ вопросы государственной организации субъектов РФ, в том числе сроков legislatures их органов, регламентировались подзаконным актом, к тому же весьма противоречивым, - Указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»<sup>2</sup>, согласно которому назначение на должность и освобождение от должности глав администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, применение к ним мер дисциплинарной ответственности должно было производиться указами Президента РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Вопрос о назначении выборов главы администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа до принятия соответствующего федерального законодательства решался Президентом РФ.

В утвержденном этим указом «Положении о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации» устанавливалось, что глава администрации является высшим должностным лицом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и руководит органами

---

<sup>1</sup> О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 8. С. 11.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Глава администрации, если он не занял эту должность в результате выборов, назначался на должность и освобождался от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Освобождение от должности главы администрации производилось также в случаях:

- а) письменного заявления об отставке;
- б) утраты гражданства Российской Федерации;
- в) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося главой администрации;
- г) признания гражданина, являющегося главой администрации, недееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Глава администрации обязывался подать в отставку в случае избрания депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, а также при выполнении им любой иной оплачиваемой работы, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности.

Президентский указ от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» был воспринят далеко не однозначно. 19 июня 1995 года в Конституционный Суд РФ поступил запрос Государственной Думы о проверке конституционности этого указа. Государственная Дума полагала, что вопрос организации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должен решаться на основании федерального закона, а не иных правовых актов, включая указы Президента РФ. В связи с этим, по мнению Государственной Думы, противоречил статье 77 (часть 1) Конституции РФ пункт 2 Указа, устанавливавший, что назначение на должность и освобождение от должности глав администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, применение к ним мер

дисциплинарной ответственности производится указами Президента РФ, а также предусматривавший, что вопрос о назначении выборов глав администраций решается Президентом РФ.

В своем постановлении от 30 апреля 1996 г. N 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года N1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»<sup>1</sup> Конституционный Суд отметил, что на момент издания оспариваемого Указа Президента РФ надлежащая законодательная база по этому вопросу создана не была, в частности, не принят основной в данной сфере федеральный закон об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти, предусмотренный статьей 77 (часть 1) Конституции РФ.

Сославшись на статью 80 основного закона, в соответствии с которой Президент РФ является гарантом Конституции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, Конституционный Суд постановил, что в силу этого не противоречит Конституции издание Президентом указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

Подобную позицию отстаивал и сам Президент в своих ежегодных посланиях федеральному парламенту. Так, в Послании 1995 г. Президент, указав на масштаб предстоящей законодательной работы, отметил, что парламент еще не скоро удовлетворит потребности практики в качественных законах, что обязывает Президента к восполнению своими нормативными

---

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

указами правовых пробелов, «тем более что существует и конституционно - правовая основа для такого рода президентских актов». Свою позицию глава государства обосновывал тем, что указы Президента - это акты не главы исполнительной власти, а главы государства, абсолютно подзаконный характер которых не очевиден. Эти указы не должны противоречить Конституции и действующим законам, однако при наличии правовых пробелов их восполнение с помощью нормативных актов главы государства до принятия соответствующих законов вполне естественно и правомерно. Необходимость выполнения функции гаранта Конституции также обуславливает возможность издания Президентом нормативных указов для обеспечения действия Конституции РФ. «Таким образом, - резюмировал глава государства, - пока нет соответствующих законов, указы Президента остаются полноценной правовой базой для возникновения, прекращения и изменения тех или иных общественных отношений»<sup>1</sup>.

Концепция «указного законодательства» вызвала резкую научную критику. В.О. Лучин и А.В. Мазуров, например, указывали, что подобная практика препятствует законодательному регулированию общественных отношений, многие указы Президента РФ направлены на введение альтернативного регулирования общественных отношений, а не на развитие и конкретизацию законов, в результате чего исполнители правовых норм получают возможность выбора того акта, который отвечает их интересам, но не всегда интересам общества<sup>2</sup>.

Указное законотворчество оправдано в экстремальных случаях, например, в условиях отсутствия парламента, как это имело место в отношении президентских указов, изданных вслед за прекращением деятельности парламентских структур 21 сентября 1993 г., или в отношении указов Президента РФ о государственных символах, принятых до формирования Федерального Собрания РФ. Что касается указа Президента от

---

<sup>1</sup> Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию 1994-2005 гг. Новосибирск, 2006. С. 108.

<sup>2</sup> Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ. М., 2000. С. 193.

3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации», то он был издан в период функционирования законодательного органа – Федерального Собрания и в силу этого не мог носить вынужденный характер. Трудно поэтому согласиться с позицией Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, утверждавшего в отношении приведенного решения, что Конституционный Суд недвусмысленно обосновал данное полномочие Президента как носящее кратковременный и притом вынужденный характер, обусловленный конкретно-историческими условиями начального этапа реформы в России<sup>1</sup>.

Конституционный Суд РФ аргументировал также свою позицию отсутствием соответствующего законодательства, указав, что на момент издания оспариваемого Указа Президента РФ надлежащая законодательная база по этому вопросу создана не была. «И до настоящего времени не принят основной в данной сфере федеральный закон об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти, предусмотренный статьей 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Вряд ли это можно считать аргументом, на сегодняшний день не принят, скажем, федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании, требуемый частью 2 статьи 135 Конституции РФ, что, разумеется, не дает Президенту оснований принять указ о Конституционном Собрании.

На момент принятия президентского указа от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» действовал Закон РСФСР от 24 октября 1991 года «О выборах главы администрации». Согласно же пункта 2 раздела второго Конституции РФ законы и другие правовые акты, действовавшие на территории

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. М.: Норма, 2008. С. 162.

<sup>2</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

Российской Федерации до вступления в силу Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции РФ. Этот закон не был опротестован в Конституционный Суд, поэтому он должен был презюмироваться как конституционный. Закон предусматривал повсеместные выборы глав субъектов Федерации, в то время как указ допускал наряду с выборами назначение губернаторов федеральным Президентом, что суживало выборное поле в России и ограничивало избирательные права граждан.

Конституционный Суд РФ, оправдывая, таким образом, назначение глав субъектов Федерации, видимо, «забыл» о своем прежнем решении от 18 января 1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Алтайского края»<sup>1</sup>, в котором он недвусмысленно высказался в пользу прямых губернаторских выборов. Конституция РФ, отметил Конституционный Суд в этом решении, не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако она предусматривает в статье 3 (часть 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти (статья 5, часть 3 Конституции РФ), органы государственной власти в субъектах РФ формируются на тех же принципах, что и федеральные.

Совершенно противозаконным выглядело наделение себя Президентом правом применять меры дисциплинарной ответственности к главам администраций субъектов РФ, которые ему административно не подчинялись.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

С этих же позиций следует оценивать Положение о дисциплинарной ответственности глав администраций, утвержденное Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г.,<sup>1</sup> согласно которому главы администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга за неисполнение или ненадлежащее исполнение законов РФ, постановлений Верховного Совета РФ, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ привлекались к дисциплинарной ответственности в виде, в частности, освобождения от должности, которое производилось Президентом.

В течение октября 1993 г. Президент РФ лишил должности руководителей ряда регионов России, обвиненных в противодействии реализации президентского указа «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». 5 октября 1993 г. Президентом РФ были отстранены от исполнения обязанностей главы администраций Новосибирской области и Амурской области «в связи с тем, что глава администрации совершил действия, направленные на неисполнение Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. №1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", за воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан РФ»<sup>2</sup>. Аналогичный указ 11 октября 1993 г. был принят в отношении главы администрации Белгородской области<sup>3</sup>.

10 ноября 1993 г. Президентом РФ был принят Указ «О главе администрации Свердловской области» следующего содержания: «В связи с тем, что глава администрации Свердловской области Э.Э. Россель совершил действия, направленные на неисполнение указов Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" и от 9 октября 1993 г. № 1617 "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации", существенно превысил свои полномочия;

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1931.

<sup>2</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3931, 3933.

<sup>3</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 4014.



руководствуясь статьями 4 и 9 Закона Российской Федерации "О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации", а также пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 25 сентября 1993 г. № 1452 "Об ответственности лиц, противодействующих проведению поэтапной конституционной реформы", постановляю: 1. Освободить Росселя Эдуарда Эргартовича от должности главы администрации Свердловской области...»<sup>1</sup>.

Указом Президента РФ от 12 февраля 1994 г. «О главе администрации Ямало-Ненецкого автономного округа»<sup>2</sup> глава администрации этого округа освобождался от должности за «систематическое превышение своих полномочий, совершение действий, направленных на дискредитацию органов исполнительной власти округа».

Имели место и случаи освобождения от должности главы региона со ссылкой на трудовое законодательство, законность которых весьма сомнительна, имея в виду, что главы субъектов Федерации не состояли с Президентом России в трудовых отношениях. Так, Указ Президента РФ от 18 июня 1994 г. «О Егорове Н.Д.»<sup>3</sup> гласил: «Освободить Егорова Николая Дмитриевича от должности главы администрации Краснодарского края в связи с переходом на другую работу (п. 5 ст. 29 КЗоТ Российской Федерации)».

Вопросы сроков легислатуры глав субъектов Российской Федерации получили развитие в региональном конституционном законодательстве субъектов рассматриваемого периода. В отсутствие рамочного федерального закона об общих принципах организации органов государственной власти, требуемого частью 1 статьи 77 Конституции РФ 1993 г., субъекты Федерации проявляли большое разнообразие и значительную самостоятельность в

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 46. Ст. 4483.

<sup>2</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 7. Ст. 551.

<sup>3</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 8. Ст. 851.

регулировании этих вопросов, которая порой заметную выходила за пределы их конституционного ведения.

Главы субъектов Российской Федерации повсеместно обладали выборной легислатурой за исключением Новгородской области, устав которой допускал назначение главы администрации области Президентом РФ (ст. 38).

Срок легислатуры глав субъектов Российской Федерации устанавливался в 4-5 лет. В качестве общего правила закреплялось, что глава субъекта Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения присяги и прекращает их исполнение по истечении срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным главой субъекта РФ. Устав Мурманской области при этом устанавливал максимальный срок сохранения полномочий, который не превышал одного года (ч. 2 ст. 62).

Конституции (уставы) отдельных субъектов РФ определяли срок принесения присяги (вступления в должность) – в день официального опубликования избирательной комиссией результатов выборов (устав Читинской области), на десятый день со дня опубликования результатов выборов (устав Ульяновской области), по истечении двух недель со дня избрания (устав Чукотского округа), не позднее месячного срока после избрания (конституция Республики Алтай, конституция Татарстана, устав Амурской области).

Конституция Мордовии предусматривала срок вступления в должность при невозможности принесения присяги, устанавливая, что в случае невозможности созыва Государственного Собрания Республики Мордовия для принесения Главой Республики Мордовия присяги, Глава Республики Мордовия приступает к исполнению полномочий по истечении месячного срока со дня официального опубликования итогов избрания Главы Республики Мордовия (ч. 1 ст. 74).

Устав Курской области устанавливал, что в случае признания выборов Губернатора Курской области несостоявшимися, недействительными или в случае, если ни один из баллотировавшихся кандидатов не был избран, Губернатор Курской области продолжает исполнять свои обязанности в соответствии с Уставом Курской области (ст. 43, ч. 3).

Некоторые уставы не учитывали при этом фактор присяги, совмещая выборы главы субъекта Федерации и вступление его в должность. Так, устав Алтайского края устанавливал, что полномочия прежнего главы администрации края прекращаются с момента избрания нового главы администрации края (ч. 4 ст. 83).

Отдельные уставы декларировали неизменность сроков legislatures. Так, устав Мурманской области закреплял, что установленный срок полномочий Губернатора области не может быть изменен в течение текущего срока полномочий за исключением случая неизбрания Губернатора области в соответствии с законом Мурманской области (ч. 2 ст. 62).

Многие основные законы субъектов Федерации срок пребывания в должности главы субъекта РФ ограничивали двумя мандатами, непосредственно следующими один за другим. Так, конституции Республики Башкортостан устанавливала, что одно и то же лицо не может быть Президентом Республики Башкортостан более двух сроков подряд (ст. 92), усиливая, таким образом, республиканский образ правления.

Общим основанием прекращения полномочий главы субъекта РФ называлось истечение их срока. Наряду с этим основные законы субъектов Федерации формулировали основания досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ, среди которых чаще всего фигурировали:

- отставка;
- стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия;
- отрешение от должности;

- вступление в отношении главы субъекта РФ в законную силу обвинительного приговора суда;
- прекращение гражданства РФ;
- выезд на постоянное место жительства за пределы субъекта РФ;
- признание лица судом умершим или безвестно пропавшим;
- признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным;
- смерть (кончина).

Указанные факты должны были удостоверяться региональным органом законодательной (представительной) власти.

В отдельных конституциях (уставах) субъектов РФ присутствовали дополнительные основания окончания срока полномочий главы субъекта РФ:

- отзыв избирателями (Волгоградская область, Воронежская область и др.);
- выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства (Воронежская область, Курская область);
- избрание в состав органов, несовместимых с мандатов главы субъекта Федерации. Так, устав Брянской области устанавливал, что полномочия главы администрации области прекращаются досрочно в случае избрания депутатом представительного (законодательного) органа или на должность в органе местного самоуправления (ст. 41).

Устав Мурманской области к числу таких оснований относил приобретение двойного гражданства (п. «в» ч. 1 ст. 65); устав Саратовской области – признание судом незаконными выборов губернатора (п. «г» ст. 98).

В отдельных субъектах Российской Федерации основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица неправомерно смешивались. Так, конституция Мордовии устанавливала, что Глава республики мог быть отрешен от должности Государственным Собранием, в частности, в случае вынесения в отношении него обвинительного приговора, вступившего в законную силу (ст. 76). Ясно, что в данном случае речь шла о разных основаниях досрочной вакансии - отрешении от должности,

осуществляемом в рамках особой парламентской процедуры, и наличии обвинительного приговора суда, требующего лишь публичной констатации факта.

Некорректной в этом отношении выглядела и статья 63 конституции Республики Тыва, согласно которой Президент республики мог быть отрешен от должности в случае его стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия. Отрешение от должности есть мера публичной ответственности, предполагающая вину, в то время как физическая недееспособность не образует состава правонарушения и не вызывает состояния юридической ответственности.

Постоянство должности главы субъекта РФ при досрочном прекращении его полномочий обеспечивалось повсеместным требованием скорейшего возобновления легислатуры, незамедлительного производства губернаторских выборов, которые, например, в Омской области должны были назначаться в течение 14 дней со дня прекращения обязанностей главы администрации (ст. 67). Досрочные губернаторские выборы производились в сокращенные сроки, в Тамбовской области, например, в двухмесячный срок со дня досрочного прекращения его полномочий (ч. 4 ст. 76).

В этом случае квалифицирующее значение приобретала дата прекращения полномочий. Оставался вопрос: прекращаются ли полномочия главы субъекта Федерации со дня наступления событий или действий, влекущих досрочную губернаторскую вакансию, или со дня принятия законодательным органом субъекта Федерации решения, удостоверяющего открытие вакансии. Интервал между этими юридическими фактами законодательно не определялся, что могло отрицательно сказаться на течении срока легислатуры. Примером путаницы выступал Устав Кемеровской области, устанавливавший, что во всех остальных случаях, кроме добровольной отставки, полномочия Главы Администрации прекращаются с момента наступления соответствующих событий либо

совершения указанных действий. Досрочное прекращение полномочий констатируется постановлением областного Совета (ч. 5 ст. 53).

Вопрос этот неоднозначный, но требующий юридического разрешения. С одной стороны, собственно юридическими фактами досрочной вакансии должности руководителя субъекта РФ выступают прекращение российского гражданства (приобретение гражданства другого государства), утрата дееспособности, изменение места постоянного жительства, вступление в законную силу приговора суда, кончина.

С другой стороны, эти события (действия) не могут автоматически прекращать должностные полномочия, поскольку требуют публичного удостоверения.

В этих условиях принятие представительным органом государственной власти субъекта РФ официального решения, констатирующего наступление соответствующих событий или действий, представляется юридически необходимым, легитимирующим прекращение и переход должностных полномочий.

Другое дело, что интервал между фактическим обстоятельством и его публичным удостоверением должен быть минимальным, не превышающим, скажем, 10 календарных дней с момента его наступления, что следует закрепить в федеральном законодательстве.

Констатация наступления основания для досрочного прекращения полномочий не обязательно предполагает голосование. Устав Ульяновской области, например, устанавливал, что досрочное прекращение полномочий Главы администрации констатируется Законодательным Собранием без голосования (ч. 2 ст. 73).

Основанием досрочной вакансии в тот период выступал и переезд на постоянное жительство за пределы субъекта Федерации. Это основание было подвергнуто критике Конституционным Судом РФ, указавшим, что действующее федеральное законодательство не устанавливает ограничений в зависимости от места жительства применительно к возможности занятия

гражданином РФ должности главы администрации субъекта РФ и исполнения им соответствующим полномочий<sup>1</sup>.

Мнение Конституционного Суда РФ в этом вопросе не выглядит убедительным. Если руководствоваться подобной позицией, то следует признать неконституционным и такое основание досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ как его выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства (пп. «з» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), которое, однако, никогда не опровергалось Конституционным Судом.

Весьма своеобразно в рассматриваемое время решались вопросы ответственности главы субъекта РФ. Практически все субъекты РФ формулировали принцип неприкосновенности главы субъекта Федерации, что соответствовало его статусу как члена Совета Федерации, обладавшего парламентским иммунитетом. Так, конституция Республики Бурятия устанавливала, что личность Президента неприкосновенна. Честь и достоинство Президента охраняются законом (ст. 76). Конституция Республики Карелия определяла пределы неприкосновенности главы республики, закрепляя, что на высшее должностное лицо республики не могли быть наложены административные взыскания в виде ареста и исправительных работ. Уголовное дело в отношении его могло возбуждаться только прокурором республики с незамедлительным сообщением об этом Законодательному Собранию республики. Высшее должностное лицо республики не могло быть арестовано, задержано, а равно принудительно доставлено в какой бы то ни было государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях. Неприкосновенность высшего должностного лица распространялась на его

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. «О проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Тамбовской области // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

жилище и служебные помещения, используемые им транспорт и средства связи, его корреспонденцию, принадлежащие ему имущество и документы (ст. 71). Конституция Якутии при этом оговаривала, что «деятельность Президента, исходящая из интересов республики и ее народа, не может быть поставлена ему в вину» (ст. 74).

Заметим в этой связи, что институт неприкосновенности главы субъекта Федерации сохраняется в качестве пережитка в действующей редакции основных законов некоторых субъектов РФ. Так, конституция Республики Бурятия закрепляет, что личность Президента Республики Бурятия неприкосновенна (ст. 76).

Конституции (уставы) субъектов РФ демонстрировали некоторую терминологическую путаницу в формулировании института ответственности первого лица субъекта Федерации. Некоторые из них предъявление обвинения главе субъекта РФ именовали выражением недоверия (Башкортостан, Бурятия, Чеченская республика), что являлось некорректным, поскольку своим доверием главы субъектов РФ, избираемые в рассматриваемое время внепарламентским путем, были обязаны своему электорату. Наряду с отрешением от должности употреблялся термин «отстранение от должности» (ч. 2 ст. 84 устава Алтайского края), который не являлся юридически адекватным, имея в виду, что Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» употребляет этот термин в значении временного прекращения исполнения должностных полномочий, не влекущего досрочной вакансии руководителя субъекта Федерации.

Обращается внимание на разнообразие оснований отрешения от должности главы субъекта РФ – умышленное нарушение конституции, законов и присяги (ст. 83 конституции Республики Адыгея); неоднократные нарушения региональной и федеральной конституций (ст. 76 конституции Мордовии); совершение правонарушений (ст. 69 конституции Республики



Карелия); совершение преступления (ч. 1 ст. 90 конституции Кабардино-Балкарской республики); совершение тяжкого или особо тяжкого преступления (ч. 3 ст. 46 устава Курской области); совершение государственной измены или иного тяжкого преступления (ч. 1 ст. 81 конституции Республики Марий Эл); совершение деяний, повлекших изменение государственного строя и системы государственной власти (ст. 74 конституции Республики Тыва); неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей (ч. 1 ст. 38 устава Волгоградской области).

Указание на уголовно-правовые основания лишения главы субъекта Федерации должности было, конечно же, неправомерным в виду отсутствия у субъектов РФ уголовной юрисдикции, отнесенной к исключительному федеральному ведению. Конституционный Суд РФ применительно к конституции Республики Алтай в свое время указал, что возложение этой конституцией на Верховный суд Республики Алтай не предусмотренного федеральным законодателем полномочия подтверждать своим заключением – в противоречие с Конституцией Российской Федерации – совершение Главой Республики Алтай умышленного преступления не согласуется с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами и не соответствует статьям 49 (часть 1), 71 (пунктом "о") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

Некорректность заключалась и в том, что основанием отрешения от должности называлось совершение преступления, что противоречило презумпции невиновности. В процедуре импичмента основанием ответственности может выступать лишь наличие признаков преступления, как это имеет место в механизме отрешения от должности Президента России. Факт совершения преступления устанавливает лишь суд, но обвинительный приговор суда являлся самостоятельным основанием

---

<sup>1</sup> 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.

прекращения полномочий главы субъекта Федерации, не требовавшим отрешения его от должности.

С другой стороны, основанием отрешения от должности не может служить наличие признаков нарушения конституции, как это закреплялось в статье 84 устава Алтайского края, в отличие от уголовного преступления наличие конституционного деликта не может предполагаться, но должно определяться с исчерпывающей точностью. В отношении устава Алтайского края Конституционный Суд РФ правомерно указал, что освобождение главы администрации от должности не может основываться на судебном решении о наличии лишь неких «признаков» какого-либо нарушения, поскольку это делает основания освобождения по существу неопределенными<sup>1</sup>.

Весьма оригинальное основание импичмента формулировал устав Красноярского края, связывавший ответственность губернатора края с институт отчетности. Согласно уставу в день рассмотрения в Законодательном Собрании края внеочередного отчета Губернатора края группа депутатов Собрания в количестве не менее третьей части от их общего установленного для Собрания числа была вправе внести после заслушивания отчета предложение о выражении губернатору недоверия. Предложение о выражении недоверия должно было содержать точное указание на круг вопросов, по которым должно вестись в Законодательном Собрании обсуждение в связи с этим предложением (ч. 1 и 2 ст. 62).

Подобные нормы заслуживают внимания в свете наделения высшего должностного лица субъекта РФ обязанностью представлять 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 (п.п. «в.1» п. 7 ст. 18).

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. «О проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Алтайского края // Собрание законодательства РФ 1996. № 4. Ст. 409.

Представляется, что институт отчета главы субъекта Федерации региональному парламенту выглядел бы более действенным, если бы он связывался с возможностью принудительного лишения главы субъекта занимаемой должности в случае отклонения законодательным органом субъекта РФ этого отчета (признание отчета неудовлетворительным).

Примечательно, что устав Красноярского края предусматривал возможность рецидива привлечения к ответственности, формулируя, что предложение о выражении недоверия не может быть внесено ранее чем через три месяца со дня отклонения Собранием предложения о выражении недоверия данному должностному лицу администрации края (ч. 3 ст. 62).

Подобные нормы можно использовать в современном механизме досрочного прекращения губернаторских полномочий.

Механизм ответственности высшего должностного лица субъекта РФ в целом был аналогичен федеральной схеме импичмента Президента РФ, что естественно вытекало из требования федеративного единства. Согласно позиции Конституционного Суда РФ система органов государственной власти субъекта РФ должна соответствовать общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным Конституцией России<sup>1</sup>.

Субъекты РФ использовали преимущественно парламентскую модель отрешения главы субъекта РФ от должности, наиболее распространенную в мире, предполагающую лишение должности парламентом. При этом законодательство субъектов РФ процессуально разделяло обвинение и наказание. Другое дело, что функции обвинения и отрешения последовательно могут быть разделены лишь в двухпалатном парламенте (в то время как региональные легислатуры были преимущественно однопалатными), когда одна палата (преимущественно нижняя) предъявляет

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

обвинение, а вторая (преимущественно верхняя) отрешает от занимаемой должности, что обеспечивает объективность процесса.

Субъекты РФ в механизм отрешения главы субъекта РФ от должности включали процессуальные элементы, свойственные импичменту Президенту России – инициатива обвинения, выдвигаемая одной третью парламента; создание и деятельность комиссии по импичменту; выдвижение обвинения против главы субъекта РФ; отрешение от должности; ограничение процедуры импичмента трехмесячным сроком.

В субъектах РФ, имевших конституционные (уставные) суды, последние включались в механизм отрешения от должности в качестве экспертной инстанции, оценивающей правомерность обвинения или порядка его выдвижения. Это формально превосходило юрисдикцию конституционных (уставных) судов субъектов РФ, установленную Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», который к ведению этих судов относит только рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (устава) субъекта РФ и толкование конституции (устава) субъекта РФ (ч. 1 ст. 27). В то же время, по мнению многих ученых, перечень этот является только ориентировочным, позволяющим субъектам Федерации его расширять. М.А. Митюков и А.М. Барнашов, в частности, отмечают, что установленные ФКЗ о судебной системе компетенция «не ограничивает объем полномочий конституционного (уставного) суда, который вправе рассматривать и другие вопросы, если они вытекают из исключительной компетенции субъекта Российской Федерации (ст. 73 Конституции Российской Федерации) и не конкурируют с полномочиями Конституционного Суда Российской Федерации и других федеральных судов»<sup>1</sup>. Этой же позиции придерживается и сам Конституционный Суд РФ указавший, что предоставление конституционным (уставным) судам

---

<sup>1</sup> Митюков М.А., Барнашев А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 303.

субъектов Российской Федерации полномочий вне юрисдикции Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, не противоречит Конституции РФ, если эти полномочия соответствуют юридической природе и предназначению данных судов в качестве судебных органов конституционного (уставного) контроля и касаются вопросов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации в силу статьи 73 Конституции РФ»<sup>1</sup>.

В тех случаях, когда основанием ответственности высшего должностного лица субъекта РФ выступали уголовные преступления, в механизме отрешения от должности предусматривалось участие Верховного суда субъекта Федерации, оценивающего в действиях главы субъекта РФ признаки соответствующего деяния, что, однако, расходилось с федеральной принадлежностью верховных судов субъектов Российской Федерации.

В Республике Карелия наряду с парламентской (за совершение преступлений или правонарушений) предусматривалась парламентско-судебная модель импичмента, при которой обвинение Председателю Правительства республики за нарушение конституции и законов предъявляла Палата представителей Законодательного собрания республики, а решение об отрешении от должности принимал Конституционный суд республики (ст. 69).

Основные законы Ставропольского края и Тамбовской области допускали прокурорское участие в процедуре отрешения главы субъекта РФ от должности. Предусматривалось, что обвинение губернатора края в неоднократном грубом нарушении устав края должно быть подтверждено заключением прокурора края (ст. 65).

Само по себе прокурорское участие в импичменте способствует объективизации процесса и предусматривается законодательством зарубежных стран (США, Украина). В отечественной литературе

---

<sup>1</sup> Постановлении Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

высказываются предложения об участии в процедуре выдвижения обвинения против Президента РФ Генерального прокурора, полагающее, что обвинение может содержать уголовно-правовые ошибки<sup>1</sup>.

Не вдаваясь в полемику по этому вопросу, отметим, что участие органов прокуратуры в процедурах ответственности должностных лиц субъектов РФ, во всяком случае, не может устанавливаться законодательством субъектов Федерации, имея в виду исключительную федеральную принадлежность прокуратуры (п. «о» ст. 71 Конституции РФ).

Согласно основным законам отдельных субъектов РФ глава субъекта мог отрешаться от должности федеральным президентом (Чеченская республика, Воронежская область). Разумеется, подобные нормы не имели юридической силы, поскольку выходили за пределы ведения субъектов РФ, не полномочных формулировать права федеральных органов государственной власти.

Примечательно, что устав Курганской области допускал обжалование в суд решения областной Думы об отрешении губернатора области от должности (ст. 85). Это выдавало непонимание природы импичмента, как меры конституционно-правовой ответственности, в данной случае необратимой. Отрешение от должности главы государства (субъекта федерации) предполагает незамедлительное заполнение образовавшейся вакансии, которое не может быть оспорено даже судебным образом, учитывая, что судебный процесс может длиться годами.

В этом отношении более последовательным выглядело положение устава Тамбовской области, согласно которому действие постановления областной Думы об отрешении от должности Главы администрации приостанавливалось с момента его обжалования в суд (ч. 5 ст. 77).

Конституция Республики Карелия отрешение главы этого субъекта РФ от должности рассматривала в качестве лишения его иммунитета, устанавливая, что в случае отрешения Председателя Правительства РФ от

---

<sup>1</sup> См.: Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С.171.

должности он привлекается к ответственности в установленном законом порядке (ст. 69).

В соответствии с поправками в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 11 декабря 2004 г. был изменен порядок формирования должности главы субъекта Федерации, который подлежал наделению полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти по представлению федерального Президента, руководствовавшегося при этом предложениями политических партий, побеждавших на региональных выборах.

При этом процессуальный формат призвания к должности высшего должностного лица субъекта Федерации содержал многочисленные временные пробелы, деформирующие сроки легислатуры главы субъекта Федерации.

Так, Федеральный закон «О политических партиях» устанавливал, что предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта РФ политическая партия вносит Президенту РФ не позднее чем за 40 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. 5 ст. 26.1).

В Положении же о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации устанавливались иные сроки внесения политической партией предложений о кандидатурах высшего должностного лица субъекта РФ - не позднее чем за 90 дней до истечения срока его полномочий, а в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации - не позднее 30 дней со дня их прекращения (п. 3).

Согласно закону о политических партиях в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) политическая партия с учетом результатов консультаций с Президентом РФ была вправе внести Президенту предложения не менее чем о трех кандидатурах в срок, не превышающий 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (п. 13 ст. 26.1). Положение же о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации) этот срок определяло в 30 дней (п. 3).

Существенно различались и сроки рассмотрения Президентом партийных кандидатур и уведомления Президентом политических партий о результатах этого рассмотрения. Согласно закону о политических партиях предложения о кандидатурах вносились политической партией после консультаций с Президентом Российской Федерации, которые проводились не позднее чем за 45 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (п. 6 ст. 26.1). Положение же о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации устанавливало, что подобные консультации проводились не позднее чем за 100 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации - в срок, не превышающий 20 дней со дня их прекращения (п. 4).



Наличие подобных законодательных коллизий могло неблагоприятно отразиться на сроках легислатуры высшего должностного лица субъекта Федерации.

Нельзя было признать обоснованными и временные рамки, определяемые законодательством рассматриваемого периода в отношении процесса призвания к должности главы субъекта Федерации. Согласно закону о политических партиях, если после рассмотрения повторно внесенных предложений о кандидатурах ни одна из них не была поддержана Президентом РФ, Президент проводил консультации с политической партией, внесшей предложения о кандидатурах, и с законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. С учетом результатов консультаций политическая партия могла внести Президенту РФ предложения не менее чем о трех кандидатурах, которые ранее не рассматривались Президентом Российской Федерации. Предложения о кандидатурах вносились Президенту РФ за 14 дней до истечения 180 дней со дня последнего уведомления (п. 11-12 ст. 26.1).

Таким образом, срок внесения политической партией предложений о кандидатурах высшего должностного лица субъекта РФ после рассмотрения повторно внесенных предложений мог приближаться к 180 дням! То есть, в течение нескольких месяцев высшее должностное лицо субъекта РФ могло пребывать в своей должности без наличия вынужденных оснований.

Непрерывность деятельности высшего должностного лица субъекта РФ обеспечивалась наличием фиксированных сроков наделения его полномочиями. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ рассматривал представленную Президентом РФ кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ в течение десяти дней со дня

внесения представления. Представление о кандидатуре может быть повторно внесено Президентом не позднее семи дней со дня истечения срока принятия соответствующего решения законодательным органом государственной власти субъекта РФ или не позднее семи дней со дня отклонения кандидатуры, первоначально внесенной Президентом. При внесении Президентом повторного представления о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ указанная кандидатура рассматривалась в течение десяти дней со дня внесения представления (п. 2 ст. 18).

Заполнение должности главы субъекта Федерации в то же время имело явные временные пробелы. Так, срок, в течение которого Президент РФ представлял законодательному органу субъекта Федерации кандидатуру высшего должностного лица после окончания его полномочий, в том числе досрочного, законодательно не определялся. Отсутствие подобного срока могло нарушить цикличность возобновления должности главы субъекта Федерации.

Не устанавливались также законодательно сроки внесения Президентом РФ представления о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), если политическая партия не воспользовалась своим правом внести Президенту РФ предложения о кандидатурах или воспользовалась им частично либо внесла предложения о кандидатурах с нарушением законодательных требований.

Анализ исторических аспектов диссертационной темы позволяет сформулировать следующие выводы:

1. До принятия Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации в части формулирования оснований досрочного прекращения

полномочий высшего должностного лица субъекта РФ и механизма их реализации было весьма разнообразным и разнородным, что объяснялось отсутствием модельного закона об общих принципах организации законодательных органов государственной власти субъектов РФ, требуемого частью 1 статьи 77 Конституции РФ.

2. Вопросы срока полномочий высших должностных лиц субъектов РФ, в том числе оснований досрочного прекращения их полномочий, решались неоднозначно и противоречиво. Федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ не было до конца выдержано с позиций принципа федерализма, конституционного статуса главы субъекта Федерации, логики досрочного прекращения должностных полномочий.

В то же время, с принятием названного федерального закона произошла унификация исследуемого института, не пропорциональная самостоятельности субъектов Российской Федерации.

3. Федеральное законодательство, посвященное вопросам срока legislatures высшего должностного лица субъекта РФ, не затрагивало республики в составе России, которые в этих вопросах пользовались гораздо большей самостоятельностью, нежели иные субъекты РФ, чем нарушался конституционный принцип равенства субъектов Федерации.

## **ГЛАВА 2. ОСНОВАНИЯ ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РУКОВОДИТЕЛЯ ВЫСШЕГО**

## **ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

### **2.1. Отрешение от занимаемой должности**

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта РФ отрешается от должности Президентом Российской Федерации.

Отрешение должностных лиц субъектов Федерации в конституционно-правовой науке рассматривается в контексте федеративной ответственности как разновидности ответственности конституционно-правовой (конституционной), являющейся самостоятельным видом юридической ответственности. В литературе отмечается, что конституционно-правовая ответственность представляет собой самостоятельный вид юридической ответственностью, обеспечивающий соблюдение конституционного правопорядка и состоящий в мерах государственного принуждения (санкциях) в отношении субъектов, совершивших конституционные правонарушения (деликты)<sup>1</sup>. Конституционно-правовой ответственности присущи сущностные черты юридической ответственности, а именно: принуждение как общий признак юридической ответственности и установление для правонарушителя определенных юридических последствий. Конституционно-правовая ответственность предусматривает элементы кары за нарушения конституционных норм, под которой понимается отрицательная оценка государством деятельности граждан, государственного органа, должностного лица, а также мера принуждения, выраженная в реализации санкции правовой нормы<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар. 2011. С. 12.

<sup>2</sup> Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 10.

Основанием этой ответственности выступает конституционный деликт, несущий угрозу конституционному правопорядку, под которым понимают деяние (действие или бездействие) субъекта конституционной ответственности как участника конституционных правоотношений, не отвечающее должному поведению и влекущее за собой применение мер конституционной ответственности<sup>1</sup>.

Конституционно-правовая ответственность реализуется преимущественно в сфере публичных правоотношений, выражает идею публичной ответственности государственных органов и должностных лиц, что позволяет именовать ее ответственностью публично-правовой. В науке отмечается, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, являясь носителями публичной власти, несут публичную ответственность перед народом, населением, конкретным гражданином, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации являются источником этой власти<sup>4</sup>. Конституционная ответственность означает прежде всего ответственность власти, в том числе за состояние законности в правотворчестве и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц<sup>2</sup>.

Конституционно-правовая ответственность, будучи разновидностью правовой, реализуется в санкциях, материализующих наказание. Как отмечает Н.М. Колосова, конституционные санкции – это законодательно закрепленные неблагоприятные меры принудительного воздействия по отношению к субъектам права в случае их противоправного поведения<sup>3</sup>.

К числу характерных конституционно-правовых санкций относят и досрочное принудительное прекращение полномочий (деятельности) органов и должностных лиц публичной власти. Так, С.С. Сергеев в числе мер

---

<sup>1</sup> Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 289.

<sup>4</sup> Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. 2000. № 12. С. 64-72.

<sup>2</sup> Тишанин Д.Е. К вопросу об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2011. № 4. С. 99.

<sup>3</sup> Колосова Н.М. К вопросу о конституционных санкциях // Журнал российского права. 2009. № 3. С. 13.

конституционно-правовой ответственности относит досрочное прекращение полномочий выборных лиц публичной власти, которое осуществляется либо по воле тех, кто наделил их соответствующими полномочиями, либо по воле иных субъектов публичной власти – в форме отрешения от должности или роспуска выборного коллегиального органа власти<sup>1</sup>. В.В. Гошуляк к конституционно-правовым санкциям относит лишение, ограничение специального конституционно-правового статуса (освобождение от должности президентов и губернаторов РФ)<sup>2</sup>.

Отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ относят к санкциям федеративной ответственности как разновидности конституционно-правовой. В литературе отмечается, что в наиболее зримой форме федеративная ответственность проявляется в отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Федерации и роспуске законодательного органа государственной власти субъекта РФ федеральным Президентом<sup>3</sup>.

Федеративная ответственность имеет своей целью сохранение целостности федеративной организации, обеспечение единства правового пространства, согласованного взаимодействия федерации и ее субъектов. Эта ответственность обусловлена взаимными правами и обязанностями федерации и субъектов, которые вытекают из союзного характера федерации.

Основанием федеративной ответственности выступает невыполнение или ненадлежащее выполнение субъектами федерации своих обязанностей перед федеральным центром, она, таким образом, выступает следствием нарушения федеральной дисциплины. К числу общих обязанностей субъектов федерации можно отнести соблюдение федерального

---

<sup>1</sup> Сергеев А.А. Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 28.

<sup>2</sup> Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 12.

<sup>3</sup> Дзидзоев Р.М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 8.

законодательства, сохранение целостности федерации, соблюдение единства органов государственной власти<sup>1</sup>.

Федеративная ответственность обозначается разными понятиями – федеральное принуждение, федеральное вмешательство, федеральная интервенция, федеральное воздействие. Чаще всего эти понятия отождествляются, хотя некоторые авторы их разграничивают. Так, С.С. Собянин меры федеративного вмешательства определенно отделяет от конституционно-правовой ответственности. По мнению автора, в обобщенном виде все меры федерального принуждения либо имеют характер федерального вмешательства в дела субъекта Федерации, либо обладают характеристиками мер конституционной ответственности субъекта Федерации, т.е. предстают как совокупность мер конституционно-правового принуждения, «вследствие чего мы обозначаем их как негативные методы реализации компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Между тем можно констатировать, что механизмы федерального вмешательства характеризуются как совокупность приемов и способов предупредительного, пресекающего, восстановительного воздействия, т.е. направлены на предупреждение либо на прекращение и (или) восстановление противоправного поведения субъектов публичной власти, в то время как конституционная ответственность на региональном уровне образует механизм карательного, наказательного воздействия, призванного восстановить конституционный правопорядок и продемонстрировать неизбежность негативного воздействия на правонарушителя. Все прочие меры федерального принуждения, помимо конституционно-правовой ответственности, имеют характер вмешательства в дела субъекта Российской Федерации, но сами по себе не означают привлечения к ответственности лиц, виновных в создавшемся положении»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар. 2011. С. 42.

<sup>2</sup> Собянин С.С. Основные способы федерального вмешательства: мировой опыт и российская практика // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 4-6.

В посланиях главы государства Федеральному Собранию содержатся термины «федеральное принуждение» и «федеральное вмешательство». В послании 1999 г. Президент Б.Н. Ельцин говорил о возможности федерального принуждения в отношении органов государственной власти субъектов Федерации, нарушающих федеральные законы и судебные решения<sup>1</sup>. В послании Президента В.В. Путина 2000 г. говорилось о возможности федерального вмешательства в ситуации, когда органами власти на местах попираются Конституция России и федеральные законы, нарушаются единые права и свободы граждан России. «Подобные институты вмешательства есть во многих федеративных государствах. Они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежным гарантом исполнения Конституции и федеральных законов»<sup>2</sup>.

Собственно в реализацию президентских посланий меры федеративной ответственности получили законодательное признание в виде поправок от 29 июля 2000 г. к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ в своих решениях употребляет термин «федеральное воздействие», которое в понятийном отношении представляется наиболее удачным.

Конституционный Суд выразил ряд правовых позиций, имеющих доктринальное значение для понимания природы и пределов федерального воздействия как проявления конституционной ответственности. В постановлении от 4 апреля 2002 г.<sup>3</sup> целями федерального воздействия

---

<sup>1</sup> Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию 1994-2005 гг. Новосибирск, 2006. С. 275-276.

<sup>2</sup> Государство Россия. Пути к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства): Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2000. С. 29.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. «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» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.



Конституционный Суд назвал защиту Конституции РФ, обеспечение ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а также верховенства основанных на ней федеральных законов на всей территории Российской Федерации, что требует от органов государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов, вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией РФ основ конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод, единство статуса личности на всей территории Российской Федерации, а также защиту других конституционных ценностей, таких, как суверенитет и государственная целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Как отметил Конституционный Суд, осуществление Российской Федерацией принадлежащих ей полномочий по защите Конституции РФ и контролю за ее соблюдением, а также за соблюдением федеральных законов не может не предполагать наступления для органов государственной власти субъектов Российской Федерации - в случае невыполнения ими указанной конституционной обязанности - негативных правовых последствий, включая применение мер федерального воздействия.

В основе мер федерального воздействия, направленных на соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных правовых предписаний, должны лежать вытекающие из конституционных норм о разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов и о статусе последних окончательные выводы о несоответствии нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным нормативным актам, поэтому применение данных мер предполагает во всяком случае проверку указанных

актов Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе при наличии решений других компетентных судов.

Неподчинение органа государственной власти субъекта Федерации решению Федерации, выраженному в судебном решении, обязывающем отменить принятый им нормативный акт, противоречащий Конституции Российской Федерации и федеральным законам, представляет собой непризнание верховенства Конституции Российской Федерации и, по существу, означает присвоение органом государственной власти субъекта Российской Федерации не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав Российской Федерации.

Как постановил Конституционный Суд, регулирование мер федерального воздействия и механизма их реализации представляет собой конституционно обусловленный комплексный правовой институт, нормативная база которого включает в себя как положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», так и соответствующие положения ряда федеральных конституционных законов и федеральных законов, устанавливающие основания применения этих мер<sup>1</sup>.

Федеративная ответственность высшего должностного лица субъекта РФ в полной мере проявляется в отрешении его от должности Президентом России как санкции конституционной ответственности. При этом, - как отмечается в литературе, - не всякое принудительное прекращение полномочий главы российского региона является проявлением конституционно-правовой ответственности. Полномочия высшего должностного лица субъекта Федерации прекращаются досрочно также в случае вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда (пп. «ж» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ). Но это

---

<sup>1</sup> Там же.

уже проявление уголовной ответственности, которая автоматически прекращает должностные полномочия<sup>2</sup>.

Основания федеративной ответственности главы субъекта Федерации носят двойственный характер, имеют разный уровень – горизонтальный и вертикальный, что предполагает их раздельное рассмотрение.

Горизонтальный уровень ответственности высшего должностного лица субъекта РФ первоначально выражался в его отставке по решению законодательного (представительного) органа субъекта Федерации. Последний был вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации в случаях:

– издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации – руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

– иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан (п. 2 ст. 19).

Как очевидно, основания недоверия не были согласованы: в первом случае совершение высшим должностным лицом субъекта РФ конституционных правонарушений устанавливается судом, во втором – самим законодательным органом субъекта, что явно противоречиво.

С позиций формально-правовых законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ был неправомочен недоверять

---

<sup>2</sup> Кильметова Р.Р. Некоторые вопросы ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2011. № 1. С. 43.

главе субъекта РФ, избираемым на должность в тот период без его участия. Как справедливо отмечается в литературе, по существу недоверие в этом случае было равносильно отрешению от должности, поскольку в конфликте ветвей власти право на недоверие не уравнивалось возможностью роспуска регионального парламента<sup>1</sup>.

Вертикальное сечение ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации состояло в его отрешении от должности федеральным Президентом, что уже относилось к мерам не просто конституционной, а конституционно-федеративной ответственности. Согласно пп. «г» п. 1 ст. 19 184-ФЗ в редакции от 29 июля 2000 г. полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) прекращались досрочно в случае отрешения его от должности Президентом РФ.

Основаниями отрешения от должности выступали:

а) издание им нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонение высшего должностного лица субъекта в РФ течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного акта, или от внесения в него изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта РФ не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

---

<sup>1</sup> Дзидзоев Р.М. Институт импичмента в России. М., 2010. С. 107.

Отрешению высшего должностного лица субъекта РФ от должности предшествовало предупреждение со стороны Президента России, которое ограничивалось сроком давности, не превышающем шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ последнее не принимало в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент РФ мог отрешить высшее должностное лицо субъекта РФ от должности (ст. 29.1).

Механизм смещения с должности главы субъекта Федерации в целом корреспондировал его конституционно-правовому статусу и отвечал требованиям обоснованности и соразмерности федеративного воздействия негативным последствиям нарушения субъектами Федерации обязанности соблюдения федерального законодательства.

Формат федеративной ответственности главы субъекта Федерации предполагал обязательное судебное участие, удостоверяющее совершение конституционных деликтов, наличие применительно к досрочному прекращению исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ своих полномочий как минимум двух обязательных судебных процедур, первая из которых выявляла отступления от законодательства, а вторая констатировала уклонение от исполнения первого судебного решения.

Конституционный Суд РФ, оценивая законодательный механизм досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в качестве применяемой в целях защиты Конституции РФ меры федерального воздействия, отметил, что он реализуется на основе взаимосвязанных нормативных и правоприменительных решений высших

федеральных органов государственной власти, а именно федерального парламента, определившего основания применения данной меры; органов судебной власти, правомочных вынести решение о признании нормативного акта, изданного высшим должностным лицом субъекта РФ, не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам; Президента РФ издающего указ об отрешении названного лица от должности как завершающий акт процедуры в целом.

Конституционный Суд указал на обязательные элементы этой процедуры: признание судом акта, изданного высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, противоречащим Конституции РФ и федеральным законам; подтверждение в судебном порядке неисполнения решения суда, т.е. непринятия мер для исключения признанного недействующим нормативного акта из правовой системы Российской Федерации при условии, что высшее должностное лицо субъекта РФ не обратилось в суд для разрешения спора; вынесение Президентом РФ предупреждения в адрес этого лица в связи с непринятием им мер по отмене приостановленного указом Президента РФ соответствующего нормативного акта<sup>1</sup>.

В декабре 2004 г. формат ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации подвергся серьезной законодательной коррекции, вызванной переходом от прямых губернаторских выборов к косвенным.

В соответствии с поправками к Федеральному закону 184-ФЗ от 11 декабря 2004 г. решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ со стороны законодательного органа государственной власти субъекта РФ в системе ответственности теперь носит характер предварительной меры,

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. «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» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

представления, поскольку это решение уже не влечет отставки главы субъекта Федерации, а направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности (п. 5 ст. 19).

Таким образом, из внутрисубъектной ответственности прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ превратилась по существу в ответственность федеральную, поскольку региональный парламент лишь инициирует принудительную отставку главы субъекта Федерации, реализуемую во всех случаях Президентом РФ.

Была заметно увеличена амплитуда оснований ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации. Законодательный орган субъекта РФ теперь может выразить недоверия главе субъекта РФ за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей.

Новым основанием отрешения Президентом РФ от должности высшего должностного лица субъекта РФ по инициативе самого Президента было названо - «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей» (п. 3.1 ст. 29.1).

Последнее было лишено предметного содержания. Прежде всего, не было ясно, идет ли речь об одном основании ответственности или о двух разных? Поскольку «утрата доверия Президента Российской Федерации» и «ненадлежащее исполнение своих обязанностей» в тексте закона были отделены запятой, их следует рассматривать в качестве самостоятельных оснований отрешения от должности. Между тем, в реальной федеративной практике эти основания неправомерно соединялись. Так, указом Президента РФ от 9 марта 2005 г. «О Логинове В.А.» губернатор Корякского автономного округа В.А. Логинов был отрешен от должности с формулировкой «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации за ненадлежащее исполнение своих обязанностей», которая, как можно видеть, в виду отсутствия запятой расходилась с законодательным текстом.

Соединение этих оснований лишало практической возможности главу субъекта Федерации оспорить президентский указ об отрешении главы субъекта РФ от должности в Верховный Суд РФ, поскольку утрата доверия, в отличие от ненадлежащего исполнения обязанностей, не предполагала мотивации решения.

Такое основание отрешения от должности как «утрата доверия Президента Российской Федерации» выглядело крайне расплывчатым, совершенно не соответствующим политическому значению и конституционному статусу высшего должностного лица субъекта Федерации. По существу федеральному Президенту предоставлялось право немотивированного увольнения главы субъекта Федерации в отставку, что расходилось с юридическим назначением термина «отрешение от должности», предполагающего независимость статуса. Высшее должностное лицо субъекта Федерации не чиновник аппарата Президента, который, действительно, связан служебным доверием главы государства и подает в отставку перед новым Президентом. Он является главой, руководителем региона, реализующим его правосубъектность в рамках федерации.

В литературе справедливо отмечается, что сама формула «в связи с утратой доверия» девальвирует значение должности высшего должностного лица субъекта РФ, которое этот субъект возглавляет. По утрате доверия, исходя из государственной практики, должности лишаются так называемые политические исполнители, составляющие ближайшее окружение главы государства, члены его администрации, то есть лица, всецело подчиненные главе государства. Что касается высшего должностного лица субъекта РФ, то это вполне самостоятельная государственная фигура, которая Президенту России административно не подчинена<sup>1</sup>. Указывается, что понятие «утрата доверия» носит слишком неопределенный характер, здесь очень велика вероятность субъективного усмотрения принятия решения по политическим

---

<sup>1</sup> Дзидзоев Р.М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 10.



мотивам<sup>1</sup>. Вполне можно согласиться с тем, что основания конституционно-правовой ответственности перед федерацией не должны быть сконструированы посредством установления в законодательстве формальных составов правонарушения. Такие основания ответственности должны устанавливать необходимость наступления конституционно-значимых тяжких последствий в результате противоправных действий государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>

Поправками к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 2 мая 2012 г. утрата доверия была конкретизирована. Согласно новой редакции пп. «г» п. 1 ст. 19 закона «основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным [законом](#) от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции"».

Законодатель, однако, не определяет режим установления фактов коррупции. Что касается конфликта интересов, то в законе о противодействии коррупции он квалифицируется применительно к государственной и муниципальной службе и не рассчитан на должностной статус главы субъекта Федерации. Интерпретация конфликта интересов при этом крайне растяжима, что по-прежнему сохраняет за Президентом возможность произвольного отрешения главы субъекта Федерации от должности.

---

<sup>1</sup> Галузин А.Ф. О конституционных правонарушениях // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 3.

<sup>2</sup> Богомолов Н.С. Конституционно-правовая ответственность государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.

Согласно пп. «а» п. 2 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ в случае издания им нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Однако при этом закон не называет конкретных судебных органов, полномочных удостоверить совершение главой субъекта Федерации неконституционных действий, что способно заблокировать процедуру его импичмента.

Современный формат отрешения от должности главы субъекта Федерации заслуживает упрека и в том отношении, что расходится с позицией Конституционного Суда РФ в отношении отрешения от должности как меры ответственности. Конституционный Суд со ссылкой на конкретные статьи Конституции РФ (статья 118, часть 2; статья 120, часть 1; статьи 125, 126 и 127) указал на необходимость использования судебного механизма в процессе применения мер федерального воздействия для защиты верховенства Конституции РФ и обеспечения единого правового пространства на основе приведения нормативных актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральными нормативными актами.

Обоснованность отрешения высшего должностного лица субъекта Федерации от должности, - указал Конституционный Суд, - гарантируется судебной властью, разрешающей спор между Российской Федерацией и ее субъектом. Тем самым удовлетворяются вытекающие из Конституции Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 10; статья 11, часть 1; статья 118, часть 2; статья 120, часть 1; статьи 125, 126 и 127; статья 128, часть 3)

требования о необходимости использования судебного механизма в процессе применения мер федерального воздействия для обеспечения соответствия федеральным нормативным правовым актам нормативных актов субъектов Российской Федерации и защиты прав субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

В литературе по этому поводу справедливо отмечается, что в настоящее время Президент Российской Федерации единолично принимает решение о привлечении к конституционной ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Глава государства, по сути, наделен судебными полномочиями при решении этого вопроса<sup>2</sup>. Нельзя не согласиться и с тем, что высшие должностные лица субъектов РФ хотя формально являются субъектами конституционной ответственности, однако механизмы этой ответственности прописаны таким образом, что указанные органы фактически подотчетны только главе государства и в какой-то степени «партии власти»<sup>3</sup>.

Федеральный закон № 184-ФЗ, закрепив новые основания отрешения от должности главы субъекта Федерации, в то же время сохранил прежние, предполагающие совершение конституционных правонарушений. По этому поводу в литературе справедливо отмечается, что этот формат ответственности руководителей субъектов Федерации становится только гипотетическим: Президенту РФ, конечно же, проще удалить главу субъекта Федерации от должности по недоверию, нежели в порядке процедуры импичмента<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. «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» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

<sup>2</sup> Федюнин С.С. Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 45.

<sup>3</sup> Глигич-Золоторева М.В. Конституционная ответственность как отрицательная обратная связь в государственной системе // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 36.

<sup>4</sup> Кильметова Р.Р. Некоторые вопросы ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2011. № 1. С. 47.

Исходя из сказанного, нами предлагается изъять из оснований ответственности высшего должностного лица субъекта РФ такие, как утрата доверия и ненадлежащее исполнение своих обязанностей, как противоречащие природе и назначению юридической ответственности, в том числе конституционно-правовой, требующей формализации составов правонарушений.

Нами, далее, предлагается исключить федерального Президента из процедуры выражения недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ высшему должностному лицу субъекта РФ, предусмотриваемой п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», восстановив тем самым прежний формат ответственности главы субъекта Федерации перед региональным парламентом, основанный на разделении законодательной и исполнительной ветвей государственной власти и их паритете.

При этом такое основание вотума недоверия как ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей, в виду его аморфности, должно быть устранено. Действующее законодательство не содержит понятия «обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации», что не позволяет адекватно квалифицировать факты их неисполнения.

Поправками к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 02.05.2012 N 40-ФЗ было введено такое основание отрешения от должности главы субъекта Федерации Президентом РФ как неисполнение им решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа

государственной власти субъекта Российской Федерации), если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок (п. 3.2 ст. 29.1).

Сразу обращается внимание на несоответствие этого положения пункту 4 статьи 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которому высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации отменяет признанный неконституционным нормативный акт, принимает новый нормативный акт либо вносит изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. Если по истечении двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не будут приняты предусмотренные настоящим пунктом меры в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством.

Таким образом, согласно федеральному конституционному закону механизм ответственности в отношении высшего должностного лица субъекта РФ задействуется по истечении двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда, согласно же федеральному закону – *в течение одного месяца.*

Исходя из юридического превосходства закона о Конституционном Суде РФ, имеющего статус конституционного, следует предложить, чтобы федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» был приведен в соответствии с ним в части ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации.

## 2.2. Отставка

Основанием досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ выступает его отставка по собственному желанию, предусматриваемая пп. «в» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Отставка есть весьма специфическое основание прекращения срока легислатуры, которое может носить как добровольный, так и принудительный характер. Б.Н. Топорнин отмечает, что «отставка бывает добровольной, когда сам орган или должностное лицо заявляет о желании прекратить свои полномочия (подает в отставку), отставка может быть принудительной, если уполномоченный законом орган принимает решение об отставке другого органа или должностного лица, без всякого заявления со стороны того, чьи полномочия прекращаются»<sup>1</sup>.

По мнению Г.С. Кильдиной, отставка есть добровольное или принудительное прекращение исполнения полномочий государственного органа или должностного лица, влекущее утрату полномочий субъектами отставки. В действующем российском законодательстве, - отмечает автор, - отставка представляет собой правовой институт, т.е. совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе прекращения исполнения полномочий государственных органов и лиц, полномочия которых связаны с государственной деятельностью: предусматривающих процедуру осуществления такой деятельности и устанавливающих правовой статус субъектов отставки. Важнейшие характеристики этого правового

---

<sup>1</sup> Юридическая энциклопедия / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001. С. 702.

института – комплексность, обширность, функциональность, сложность и новизна, а также его публично-правовой характер<sup>1</sup>.

К общим признакам отставки Г.С. Кильдина относит:

- ее принадлежность к публично – правовой сфере;
- субъектами отставки могут выступать только государственные органы и должностные лица;
- она всегда связана с прекращением исполнения полномочий и влечет безвозвратную утрату полномочий;
- цель отставки – инициирование возникновения, изменения, прекращения правоотношений<sup>2</sup>.

Отставка носит преимущественно добровольный характер, приобретает форму самоотставки. Примером принудительной отставки выступала отставка высшего должностного лица субъекта РФ в результате недоверия со стороны законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации согласно ранней редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 5 ст. 19).

Природу отставки главы субъекта Федерации квалифицировать сложно. С одной стороны, отставка высшего должностного лица субъекта РФ должна происходить по собственному желанию, что свидетельствует в пользу добровольности отставки, с другой стороны, в соответствии с действующей редакцией Федерального закона № 184-ФЗ в случае отставки решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается Президентом Российской Федерации (п. 1.2. ст. 19).

Предполагает ли это возможность отклонять Президентом РФ отставку высшего должностного лица субъекта РФ? Если нет, то зачем связывать

---

<sup>1</sup> Кильдина Г.С. Институт отставки в постсоветском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2003. С. 7.

<sup>2</sup> Там же. С. 56.

отставку решением федерального Президента? Если да, то в чем же тогда добровольность отставки? Право Президента принимать решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, исходя из логического толкования, должно предполагать возможность непринятия главой государства соответствующего решения, что равносильно отклонению отставки.

Подобная ситуация допускается институтом отставки Правительства РФ, не вполне добровольной, поскольку Президент вправе отклонить правительственную отставку, которая в этом случае не может состояться (ч. 1 ст. 117 Конституции РФ).

Нам представляется, что термин «отставка по собственному желанию» должен исключать ситуацию принятия либо отклонения отставки высшего должностного лица субъекта РФ федеральным Президентом. Мы предлагаем поэтому *исключить из Федерального закона № 184-ФЗ право Президента РФ принимать решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае его отставки.*

Высшее должностное лицо субъекта Федерации в вопросах отставки не может уподобляться федеральному Правительству, состоящему с Президентом России в субординационной связи. В отличие от Председателя Правительства РФ высшее должностное лицо субъекта РФ не назначается Президентом России, который соответственно не должен принимать его отставку. Глава субъекта Федерации – формально лицо не подотчетное главе государства, что исключает принятие его отставки.

Между тем, на практике отставка высшего должностного лица субъекта РФ принимается именно федеральным Президентом, о чем свидетельствуют его многочисленные указы. При этом президентские указы не отличаются единообразием. Так, в одних указах основанием принятия отставки высшего должностного лица субъекта РФ называется заявление главы субъекта РФ о



его отставке по собственному желанию (например, Указ Президента РФ от 26 января 2007 «Об исполнении полномочий главы администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»<sup>1</sup>), в других – заявление о досрочном прекращении полномочий (Указ Президента РФ от 3 августа 2007 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Новгородской области»<sup>2</sup>), в третьих – заявление о досрочном сложении полномочий (Указ Президента РФ от 7 августа 2007 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Сахалинской области»<sup>3</sup>). В одних президентских указах говорилось о принятии отставки соответствующего главы субъекта Федерации, в других - о принятии отставки по собственному желанию.

Подобный разницей в удостоверении столь значимого юридического факта как отставка высшего должностного лица субъекта РФ совершенно недопустим. Указ Президента РФ, исходя из законодательных оснований, должен содержать фразу – «в связи с заявлением ...о его отставке по собственному желанию».

Мы все же полагаем, что принятие Президентом РФ отставки высшего должностного лица субъекта РФ не согласуется с природой добровольной отставки. Мы склонны интерпретировать законодательные нормы таким образом, что Президент РФ своим решением лишь удостоверяет отставку высшего должностного лица субъекта РФ, придавая ей необратимый характер.

Следует учитывать, что федеральное законодательство не регламентирует механизм самоотставки главы субъекта Федерации, которая может приобретать самые произвольные формы, допуская например, ситуацию последующего отказа от самоотставки. В литературе в отношении Президента РФ справедливо указывается, что отсутствие определенного законодательного механизма отставки Президента РФ способно породить состояние правовой неопределенности, столь нежелательное в отношении

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 5. Ст. 648.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 32. Ст. 4141.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 33. Ст. 4196.

руководителей государства. Так, указ Президента РФ об отставке от 31 декабря 1999 г. № 1761 был официально опубликован только 5 января в Российской газете и в принципе ничто не мешало Президенту в этот период «передумать» и вернуться к своим обязанностям<sup>1</sup>.

«Отставка по собственному желанию» должна быть добровольной, исключающей физическое или психическое принуждение. Это обуславливает публичный формат отставки, требующий официального удостоверения ее добровольности соответствующими органами, что закрепляется многими зарубежными конституциями. Так, в Украине отставка Президента вступает в силу с момента оглашения им лично заявления об отставке на заседании Верховной Рады Украины (ст. 109 Конституции), в Азербайджане при уходе Президента в отставку его заявление об отставке представляется в Конституционный Суд республики, который, удостоверившись, что Президент лично подал заявление об отставке, принимает решение о принятии отставки Президента (ч. 2 ст. 104 Конституции), в Португалии Президент может отказаться от своих полномочий в послании, которое направляется Ассамблее республики. Отказ вступает в силу с момента доведения его до сведения Ассамблеи Республики (ст. 131 Конституции).

Публичное удостоверение отставки высшего должностного лица субъекта РФ предусматривалось конституционным законодательством субъектов Российской Федерации начальной редакции. В этот период отставка главы субъекта Российской Федерации в большинстве случаев была добровольной, не требующей ее принятия, что соответствовало самостоятельности его должности. В то же время основные законы субъектов Федерации предусматривали ее публичное признание, удостоверяющее действительность и добровольность отставки. Как отмечается в литературе, закрепление процедуры удостоверения добровольной отставки законодательным органом, безусловно, стабилизирует региональную государственную власть. «В этом случае, четко определены время

---

<sup>1</sup> Уянаев Р.М. Институт исполняющего обязанности главы государства в России: Дис. канд. ...юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001. С. 125-126.

прекращения исполнения полномочий руководителя региона и юридический акт (постановление законодательного органа субъекта РФ), которым прекращается деятельность высшего должностного лица. Поэтому такая правовая процедура не создает правовой возможности для отказа высшего должностного лица от собственного решения о добровольной отставке»<sup>1</sup>.

В большинстве случаев в уставах (конституциях) субъектов РФ говорилось о письменном заявлении об отставке, направляемом главой субъекта РФ в законодательный орган субъекта. Конституция Республики Адыгея предусматривала направление заявления об отставке также в Конституционную палату республики (ч. 3 ст. 82). Публичность отставки усиливалась требованием ее обнародования. Так, согласно уставу Омской области заявление об отставке оглашалось на заседании Законодательного Собрания Омской области и публиковалось в печати (ст. 62). Здесь напрашивается аналогия с зарубежным опытом, в частности, с конституцией Португалии, согласно которой отказ Президента от должности вступает в силу с момента доведения его до сведения Ассамблеи Республики с обязательным последующим объявлением в «Ежедневной газете Республики» (ст. 131).

В некоторых субъектах Федерации отставка главы субъекта требовала согласия законодательного (представительного) органа субъекта РФ, что расходилось с природой самоотставки. Так, конституция Республики Тыва устанавливала, что Президент Республики Тыва мог подать в отставку. Вопрос о принятии отставки Президента решался Верховным Хуралом Республики Тыва. Отставка Президента Республики Тыва объявлялась принятой, если за нее проголосовало не менее двух третей от числа избранных депутатов Верховного Хурала Республики Тыва (ст. 74).

С другой стороны, основные законы субъектов Федерации, допускавшие принятие отставки главы субъекта РФ, предусматривали механическое прекращение полномочий по истечении определенного срока

---

<sup>1</sup> Кильдина Г.С. Институт отставки в постсоветском праве: вопросы теории и практики: Дис. ...канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 101.

после подачи в отставку, что придавало отставке добровольный характер. Так, Устав Челябинской области устанавливал, что вопрос о принятии отставки главы администрации области решался законодательным (представительным) органом области. Если отставка главы администрации области не принималась, то его полномочия прекращались по истечении двух недель после подачи главой соответствующего заявления (ч. 2 ст. 75).

Устав Новгородской области предусматривал направление заявления главы администрации области об отставке Президенту РФ. Полномочия главы администрации области прекращались с момента принятия Президентом решения о его отставке (ст. 41). Подобные нормы, конечно же, явно выходили за пределы юрисдикции субъекта Федерации, поскольку устанавливали обязанности органов федеральной власти (Президента России).

Отдельные уставы субъектов РФ требовали мотивации отставки, что не увязывалось с ее добровольностью. Так, согласно конституции Республики Алтай глава республики вправе был подать в отставку, направив в Государственное собрание соответствующее заявление, в котором излагались мотивы отставки (ст. 124). Конституция Республики Адыгея требовала изложения мотивов отставки на совместном заседании парламента и Конституционной палаты (ч. 3 ст. 82).

Требованию добровольности отставки противоречило также указание ее конкретных оснований, как это имело место в основном законе Смоленской области, закреплявшим, что Глава администрации области был обязан подать в отставку в случае избрания его депутатом областной Думы, органа местного самоуправления, а также при выполнении им любой другой оплачиваемой работы, за исключением преподавательской, научной, творческой, выполняемой не по договорам (ч. 3 ст. 40). Должностная несовместимость является самостоятельным основанием досрочного прекращения полномочий.

Полномочия главы субъекта Федерации при направлении им заявления в региональный законодательный орган прекращались с момента указанной им в заявлении даты (ч. 1 ст. 75 Конституции Мордовии), а при принятии отставки законодательным органом – с момента принятия постановления о принятии отставки (ч. 2 ст. 52 устава Рязанской области).

Механизм самоотставки главы субъекта Российской Федерации имеет не только историческое значение, отдельные его элементы, достаточно проработанные, можно использовать в процедуре отставки федерального Президента, совершенно нерегламентированной, что блокирует ее реализацию. С.Г. Кильдина справедливо указывает, что отставка любого сколько-нибудь ответственного должностного лица – это событие экстраординарное, требующее экстренных и четких мер по обеспечению непрерывности исполнения обязанностей ушедшего в отставку<sup>1</sup>.

Введение прямых губернаторских выборов взамен назначения губернаторов снижает субординацию между Президентом и главами субъектов Федерации. В частности, в новых условиях отпадает необходимость главам субъектов Федерации подавать в отставку перед федеральным Президентом, который более прямо не участвует в их избрании. Право Президента принимать отставку глав субъектов Федерации на практике приводит к манипулированию сроками их легислатуры.

Исходя из сказанного, мы предлагаем придать отставке высшего должностного лица субъекта Российской Федерации самостоятельный и окончательный характер, допускающий лишь ее формальное удостоверение, определяющее дату отставки. В этом отношении выглядят правомерными положения устава Рязанской области, согласно которым отставка Губернатора области по собственному желанию осуществляется путем принятия Губернатором Рязанской области решения об отставке. Полномочия Губернатора Рязанской области прекращаются со дня официального опубликования решения об отставке (п. 11 ст. 50).

---

<sup>1</sup> Кильдина Г.С. Отставка Президента // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 5. С. 29.

При этом удостоверить отставку высшего должностного лица субъекта Федерации должен не Президент РФ, а высший законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Отставка высшего должностного лица субъекта РФ должна заявляться в виде его письма председателю регионального парламента (председателям палат парламента), оглашаемого на пленарном заседании, и удостоверяться решением парламента (палат парламента) большинством голосов от установленного состава.

Если же законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не принимает решения по отставке высшего должностного лица субъекта РФ, то полномочия последнего должны прекращаться автоматически, скажем, по истечении 10 дней после заявления об отставке.

Если уж придерживаться существующего механизма отставки высшего должностного лица субъекта РФ, включающего участие Президента России, то следует, по крайней мере, определить срок принятия Президентом решения о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ после его заявления об отставке.

### **2.3. Отзыв избирателями**

Институт отзыва главы субъекта Российской Федерации стал складываться в связи с переходом к выборам губернаторов. Первоначально возможность отзыва высших должностных лиц субъектов Федерации закреплялась в основных законах субъектов РФ. В ряде субъектов РФ устанавливались конкретные основания отозвания главы субъекта, такие например, как неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей, неоднократное или грубое нарушение Конституции РФ, устава субъекта РФ, федерального и регионального законодательства (ч. 1 ст. 38 устава Волгоградской области). При этом в большинстве случаев

употреблялся термин «досрочный отзыв», являющийся не вполне корректным, поскольку отзыв, как способ прекращения полномочий до окончания срока legislatures, может быть только досрочным.

Во многих случаях отзыв главы субъекта Федерации именовался референдумом, что юридически не выглядело противоречивым.

Инициатором отзыва выступал либо законодательный орган субъекта Федерации, либо определенная часть электората. Устав Саратовской области, например, устанавливал, что губернатор области прекращает исполнение полномочий досрочно по результатам областного референдума, проведенного по инициативе населения (при наличии 100 тысяч подписей) или областной Думы (ч. 2 ст. 84).

При этом региональный законодатель мог рисковать своим составом, что побуждало его дорожить этим правом, соизмеряя его с насущной необходимостью. Согласно уставу Читинской области, если в результате референдума предложение о выражении недоверия главе администрации области получало большинство голосов, то глава подавал в отставку. В случае же, если большинство это предложение не поддерживало, глава администрации продолжал исполнение своих обязанностей, а областная Дума распускалась (ч. 3 ст. 69).

Заметим, что подобная модель широко распространена за рубежом. Так, в Исландии и Словакии, где президенты отрешаются от должности путем референдума, отрицательное решение на референдуме влечет роспуск парламента, инициировавшего референдум.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в числе оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ назвал отзыв его избирателями (пп. «к» п. 1 ст. 19). При этом установление института отзыва высшего должностного лица субъекта РФ отдавалось на усмотрение субъектов РФ.

В начальной редакции этого закона отсутствовали основания и механизм отзыва главы субъекта Федерации. По этому поводу Конституционный Суд высказал ту правовую позицию, что основанием отзыва высшего должностного лица субъекта РФ может служить лишь его неправомерная деятельность, т.е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом должен быть установлен в надлежащем юрисдикционном порядке. По мнению Конституционного Суда, без установления четких правовых критериев (оснований) отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, надлежащих процедур его осуществления не достигаются те конституционные цели, для обеспечения которых данный институт может вводиться<sup>1</sup>.

В соответствии с этим в Федеральный закон № 184-ФЗ 4 июля 2003 г. были внесены поправки, установившие конкретные основания и процедуру отзыва главы субъекта Федерации<sup>2</sup>. Согласно новой редакции закона основаниями отзыва значились:

- нарушение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Российской Федерации, факт совершения которого установлен соответствующим судом;
- неоднократное без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709).



Механизм отзыва главы субъекта Федерации в целом был аналогичен порядку проведения референдума. При наличии оснований отзыва голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) могло быть назначено при условии сбора подписей не менее 3 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

Конкретная процедура отзыва, согласно Федеральному закону, должна была обеспечить гражданам РФ, обладающим активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ, возможность проведения агитации за отзыв высшего должностного лица субъекта РФ и против такого отзыва, а также гарантировать участникам голосования всеобщее равное и прямое участие в тайном голосовании по отзыву главы субъекта Российской Федерации. Отзываемое лицо должно было быть проинформировано инициаторами его отзыва, избирательной комиссией субъекта РФ, действующей в качестве комиссии по отзыву, или законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ о времени и месте рассмотрения вопроса об отзыве, а также должно было иметь возможность дать участникам голосования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва. На всех этапах осуществления отзыва отзываемым лицом могло быть использовано право на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод в суде. Отзыв признавался состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ (п. 8 ст. 19).

После перехода от прямых губернаторских выборов к косвенным в декабре 2004 г. институт отзыва высшего должностного лица субъекта РФ был закономерно упразднен.

С возвращением к прямым выборам главы субъекта РФ институт отзыва был реанимирован. Федеральный закон «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции от 2 мая 2012 г. восстановил отзыв высшего должностного лица субъекта РФ в качестве основания досрочного прекращения его полномочий (пп. «л» п. 1 ст. 19).

Закон в новой редакции воспроизвел те же два основания отзыва, уточнив квалификацию одного из них - неоднократное *грубое* (выделено нами – В.К.) без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Механизм отозвания подвергся дальнейшее регламентации. Согласно новой редакции закона обратиться в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа с заявлением об установлении фактов противоправных действий главы субъекта Федерации вправе политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан Российской Федерации в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и обладающих активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Процедура отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) проводится по инициативе граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации и обладающих активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

Российской Федерации), в порядке, установленном для проведения референдума субъекта Российской Федерации, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом.

Обращается внимание на то, что теперь 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 процентов избирателей, что само значительно затрудняет инициирование отзыва.

Проверка подписей избирателей, соблюдения порядка их сбора и проверка соблюдения процедуры выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) осуществляются избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, действующей в качестве комиссии по отзыву.

Отзываемое лицо и инициаторы его отзыва должны быть проинформированы комиссией по отзыву о месте и времени проведения ее заседания, на котором будут рассматриваться вопросы о результатах проверки подписей избирателей и результатах выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Комиссия по отзыву также обязана проинформировать отзываемое лицо и инициаторов его отзыва о результатах рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации инициативы проведения голосования по отзыву.

Срок рассмотрения комиссией по отзыву инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной

власти субъекта Российской Федерации) и принятия ею решения, который не может превышать 15 дней со дня представления инициаторами отзыва в комиссию по отзыву всех необходимых документов, в том числе подписных листов. Срок рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации указанной инициативы и принятия им решения о назначении голосования по отзыву либо об отказе в назначении такого голосования не может превышать 15 дней со дня поступления документов от комиссии по отзыву.

Голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации при наличии хотя бы одного из оснований отзыва, необходимого количества достоверных и (или) действительных подписей избирателей, установленного законом субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, а также при соответствии процедуры выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву и представленных документов требованиям закона.

Голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования по отзыву на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении голосования по отзыву подлежит официальному опубликованию не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Отзываемое лицо должно иметь возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва. На всех этапах

осуществления отзыва отзываемым лицом может быть использовано право на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод в суде.

Голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) проводится не позднее 60 дней со дня принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о назначении голосования по отзыву.

Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. 7.4 ст. 19).

Новая редакция Федерального закона в части отзыва главы субъекта Федерации содержит ту новеллу, что инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Смысл этого запрета, видимо, в том, чтобы дать высшему должностному лицу субъекта РФ возможность реализовать свой должностной потенциал, прежде чем его мандат будет дезавуирован путем отзыва. Но нельзя исключить того, что в этот период глава субъекта РФ совершит действия, не совместимые с его мандатом.

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

Заметим, прежде всего, 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 нарушение законодательства, коль скоро оно противопоставляется первому. Но как можно не исполнять свои обязанности, не нарушая при этом законодательства, если обязанности высшего должностного лица субъекта РФ имеют законодательное происхождение?

Что понимать под *грубым* неисполнением обязанностей, критерии которого законодательно не определены, что допускает объективное вменение.

Что полагать причинами уважительными или неуважительными, перечень которых в законодательстве отсутствует?

Нам 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 неправомερных действий. Оказывается непонятным в таком случае, почему в своем решении от 21 декабря 2005 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан»<sup>1</sup> Конституционный Суд РФ

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

посчитал правомерным отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от занимаемой должности Президентом РФ по причине недоверия, исключаящего установление какого-либо юридического формата ответственности?

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, основанием отзыва высшего должностного лица субъекта РФ в статье 19 Федерального закона № 184-ФЗ мы предлагаем указать – *«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»<sup>1</sup>

Отсутствие конкретных юридических оснований ответственности весьма характерно для ответственности конституционно-правовой, к которой традиционно относят отозвание выборного лица и которая носит политический характер. Как справедливо указывается в литературе, «если бы ответственность применялась только за неправильные и противозаконные решения, то органы и должностные лица стремились бы вообще уклониться от принятия каких-либо решений. Это очень важно для понимания конституционной ответственности, назначение которой не сводится к наказанию. Главное – стимулировать позитивную деятельность ее

---

<sup>1</sup> Петрова Н.А. Процедура отзыва в Российской Федерации: проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

потенциального субъекта, а если деятельность на практике такой не является, то сместить персональный состав органа, заменить одно руководящее лицо другим»<sup>1</sup>.

Следует, далее, соотнести отзыв со сроками губернаторской легислатуры. Вряд ли целесообразно отзывать высшее должностное лицо субъекта РФ в заключительный период его полномочий. В статье 19 Федерального закона № 184-ФЗ можно было бы записать, что высшее должностное лицо субъекта РФ не может быть отозвано в течение трех месяцев до окончания срока его полномочий.

#### **2.4. Иные основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**

Такие основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ как смерть; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в законную силу обвинительного приговора суда (п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») - вполне очевидны и не требуют научного анализа.

Ниже мы рассмотрим те правовые основания досрочного прекращения полномочий главы субъекта Федерации (кроме рассмотренных выше), которые требуют научной квалификации либо недостающие основания, требующие законодательного признания.

---

<sup>1</sup> Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 38.



Основанием досрочной вакансии высшего должностного лица субъекта РФ выступает выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства (пп. «з» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ).

Согласно закону в этом случае решение о досрочном прекращении полномочий принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ. Однако этим не определяется дата наступления самого обстоятельства – выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, что дает возможность принятия решения о прекращении полномочий спустя значительное время после самого события и что может существенно превысить сроки легислатуры.

Проблема в том, что постоянное проживание российского гражданина вне пределов Российской Федерации само по себе не требует снятия его с регистрационного учета по месту жительства. Согласно Административному регламенту Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, и исполнению государственной функции по их учету, утвержденному приказом Федеральной миграционной службы от 3 февраля 2010 г. № 26, при оформлении паспорта для проживания за пределами Российской Федерации, при наличии во внутреннем паспорте гражданина отметки о регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, в выдаваемом ему паспорте производится запись «С регистрационного учета по месту жительства не снят» (п. 79). Согласно Правилам регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713, снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится органами регистрационного учета в случае изменения места

жительства - на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства или заявления о снятии его с регистрационного учета по месту жительства (пп. «а» п. 1 ст. 31).

Таким образом, при отсутствии заявления место жительства гражданина не изменяется, даже если он длительное время проживает за пределами Российской Федерации.

Очевидно, эти вопросы должны получить разрешение в текущем законодательстве, тем более что они имеют не только гипотетическое значение, Роман Абрамович, например, длительное время являлся губернатором Чукотского автономного округа, фактически проживая за границей (в Великобритании).

Весьма затруднительным представляется определение и такого юридического события, как утрата гражданства Российской Федерации, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (пп. «и» п. 1 ст. 19 ФЗ № 184-ФЗ), поскольку текущее законодательство не определяет органы, полномочные удостоверить подобные факты.

В числе оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ явно недостает такого, как неспособность исполнять полномочия, вызванная состоянием здоровья. Заметим, что в числе оснований досрочной вакансии Президента России правомерно фигурирует стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия (ч. 2 ст. 92 Конституции РФ).

Подобному же состоянию подвержен и глава субъекта Федерации, что совершенно не учитывается федеральным законодательством. Нами предлагается поэтому перечень оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, установленного в пункте 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнить таким как *стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.*

При этом следует установить нормативно-правовой механизм прекращения полномочий по этому основанию, который, как известно, применительно к Президенту России отсутствует, что блокирует реализацию этого основания и на что в литературе давно обращено внимание. Как отмечает Г.В. Дегтев применительно к Президенту РФ, вопрос о критериях неспособности остается открытым<sup>1</sup>. Сложность применения такого основания для досрочного прекращения полномочий состоит в отсутствии законодательного регулирования как самих понятий «стойкая» и «неспособность» (в частности, какая продолжительность времени соответствует понятию «стойкая», как трактовать «неспособность»), так и процедурных вопросов (например, кто выносит решение о наличии «стойкой неспособности», кто принимает решение о досрочном прекращении полномочий и т.д.)<sup>2</sup>.

Некоторую ясность в квалификацию подобного основания досрочного прекращения полномочий внес Конституционный Суд РФ, который в решении от 11 июля 2000 г. «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» говорит о расстройстве функций организма, носящих постоянный, необратимый характер<sup>3</sup>.

Это предполагает установление четкой законодательной регламентации порядка официального удостоверения недееспособности главы государства (субъекта федерации), который бы включал как медицинский (постановка

<sup>1</sup> Дегтев Г.В. Институт президентства в РФ: особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования. Дис. ...док-ра юрид. наук. М., 2005. С. 223.

<sup>2</sup> Толковый словарь конституционных терминов и понятий. М., 2004. С. 76.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

диагноза), так и юридический, критерий, состоящий в вынесении обязывающего решения. Конституционный Суд по этому поводу указал, что досрочное прекращение исполнения Президентом РФ своих полномочий в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия требует особой процедуры с целью объективного установления фактической невозможности для Президента в связи с расстройством функций организма, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, либо иным образом осуществлять свои полномочия в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации. В таком случае - в силу экстраординарного характера рассматриваемого основания - волеизъявление Президента Российской Федерации может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий. По смыслу части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с частями 1 и 3 той же статьи и частью 1 статьи 93, приведение в действие указанной процедуры допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом РФ своих полномочий или добровольной его отставкой.

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия является элементом конституционного статуса Президента, и в силу этого правовое регулирование порядка (процедуры) прекращения полномочий Президента по указанному основанию имеет конституционный характер. Определение соответствующего порядка может быть осуществлено с соблюдением вытекающих из положений Конституции РФ требований, с тем, чтобы обеспечивались непрерывность и стабильность осуществления полномочий Президента Российской Федерации, исключение факторов, препятствующих нормальному функционированию институтов власти.

Конституционный Суд РФ указал, что порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента Российской Федерации. По смыслу статьи 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 10, 78 (часть 4), 82 (часть 2), 92 (части 1) и 93 (часть 1), при определении такого порядка надлежит соблюдать принцип баланса и взаимодействия всех ветвей власти (п. 4, 5) <sup>1</sup>.

Подобными требованиями следует руководствоваться при определении процессуального механизма признания высшего должностного лица субъекта РФ не способным по состоянию здоровья к исполнению своих полномочий.

Очевидно, что факт физической недееспособности главы субъекта Федерации должен устанавливаться медицинским путем. Зарубежное законодательство в этих случаях предусматривает создание специальной медицинской комиссии с государственным статусом, которая проводит соответствующий консилиум. Мнение подобной комиссии, однако, может иметь только рекомендательный характер, не предрешающий прекращение полномочий. Решение комиссии должно быть подтверждено официальными органами, среди которых чаще всего фигурирует парламент, который обычно и назначает медицинскую комиссию. Так, в Республике Беларусь решение о досрочном освобождении Президента принимается большинством не менее двух третей голосов от полного состава Палаты и большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики на основании заключения специально создаваемой палатами комиссии (ч. 1 ст.

---

<sup>1</sup> Там же.

88 Конституции); в Казахстане Президент Республики может быть досрочно освобожден от должности при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни. В этом случае Парламент образует комиссию, состоящую из равного от каждой палаты числа депутатов и специалистов в соответствующих областях медицины. Решение о досрочном освобождении принимается на совместном заседании палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из палат на основании заключения комиссии и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур (ч. 1 ст. 47 Конституции); в Украине невозможность исполнения Президентом своих полномочий по состоянию здоровья устанавливается на заседании Верховной Рады Украины и подтверждена решением, принятым большинством от ее конституционного состава на основании письменного представления Верховного Суда Украины - по обращению Верховной Рады Украины и медицинского заключения (ст. 110 Конституции).

Заметим, что основные законы субъектов Российской Федерации перестроечной редакции предусматривали такое основание досрочного прекращения полномочий главы субъекта Федерации как его физическая недееспособность, определяя при этом общий механизм его реализации, включавший создание специальной медицинской комиссии и публичное удостоверение окончания губернаторских полномочий законодательным (представительным) органом субъекта Федерации, которое осуществлялось, как правило, квалифицированным составом регионального парламента. Так, согласно конституции Республики Мордовия Глава Республики прекращал исполнение полномочий досрочно в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, устанавливаемой заключением медицинской комиссии, которая формируется Государственным Собранием Республики Мордовия (п. 2 ст. 74).

Отдельные конституции (уставы) субъектов РФ предусматривали судебное участие в этом механизме, что усиливало квалификацию процесса.

Так, согласно Конституции Республики Адыгея стойкая неспособность Президента Республики по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия устанавливалась заключением Конституционной Палаты Республики Адыгея по представлению государственной медицинской комиссии, назначенной Государственным Советом - Хасэ Республики Адыгея (ч. 4 ст. 82). В соответствии с Конституцией Марий Эл стойкая неспособность Президента республики осуществлять связанные с должностью полномочия определялась заключением государственной медицинской комиссии, утвержденным Конституционным судом Республики Марий Эл в порядке, установленном законом (ч. 4 ст. 89).

Исходя из сказанного мы бы предложили в качестве модельной нормативно-правовую схему установления стойкой неспособности высшего должностного лица субъекта РФ по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, которая бы основывалась на следующих требованиях:

1. Инициатива признания высшего должностного лица субъекта РФ физически недееспособным должна получить массовую поддержку, исходить от значительной части региональных парламентариев, скажем, от группы депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов или депутатской фракции законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Основанием инициативы может служить факт длительной болезни, неисполнение высшим должностным лицом своих полномочий более четырех месяцев подряд. Такой срок, например, установлен в отношении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Соответствующий правовой механизм должен быть закреплен в регламенте законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в качестве отдельной парламентской процедуры.

2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ должен принять решение о создании медицинской комиссии, определив ее численный и персональный состав, приняв Положение о

комиссии, определяющее ее статус. Члены комиссии должны назначаться из числа кандидатур, обладающих высшим медицинским образованием и продолжительным профессиональным стажем.

Медицинская комиссия констатирует факт наличия у высшего должностного лица субъекта РФ заболевания, препятствующего исполнению им своих должностных полномочий.

3. На основании решения медицинской комиссии законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимает решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

В тех субъектах Федерации, где созданы конституционные (уставные) суды, последние могли бы принимать участие в этой процедуре, удостоверяя соблюдение законодательной процедуры признания недееспособности. В этом случае законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимает решение по заключению соответствующего конституционного (уставного) суда.

Юридическим основанием досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) становится *образование нового субъекта Российской Федерации*.

На практике при объединении двух субъектов Федерации срок полномочий высшего должностного лица автономного округа прекращается в день образования нового субъекта РФ. Прекращение полномочий в этом случае становится механическим, не требующим отставки высшего должностного лица субъекта РФ. В отношении этого должностного лица, во всяком случае, Президент не издавал указа об отставке. В виду сказанного предлагаем в пункт 1 статьи 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» внести подпункт – *«в связи с образованием нового субъекта Российской Федерации»*.



Самостоятельным основанием досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ следует указать и *должностную несовместимость*. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности данного субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (п. 4 ст. 18).

Очевидно, что высшее должностное лицо субъекта РФ, занявшее указанные должности, должно лишаться своей собственной. Факт должностной несовместимости мог бы констатировать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, принимающий решение о прекращении должностных полномочий.

Аналогичное основание прежде предусматривалось федеральным законодательством. Так, в соответствии с Положением о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденным указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»<sup>1</sup>, глава администрации обязывался подать в отставку в случае избрания депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, а также при выполнении им любой иной оплачиваемой работы, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности.

Это основание отнюдь не является гипотетическим, аналогичное основание служит фактом досрочного прекращения полномочий депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации - избрания члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, а равно назначения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на иную государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации; поступления члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на государственную или муниципальную службу, вхождения их в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления ими предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; вхождения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (пп. «б», «в», «в.1» п. 4 статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Отсутствие в законодательстве подобного основания прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ на практике порождает очевидные коллизии. Так, указом Президента РФ от 19 января 2010 г. Хлопонин А.Г. был назначен Заместителем Председателя Правительства РФ с одновременным принятием Президентом его отставки от должности губернатора Красноярского края в связи с переходом на другую работу<sup>1</sup>. Однако очевидно, что отставка Хлопонина предопределялась не его желанием, а назначением на несовместимую с губернаторством должность.

Исходя из вышеизложенного, пункт 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предлагается дополнить таким основанием досрочной губернаторской вакансии, как *«занятие должности или занятие деятельностью, несовместимых с должностью высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)»*.

Самостоятельным основанием досрочного прекращения губернаторских полномочий следует указать *признание результатов выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации недействительными после завершения выборов*.

Признание результатов выборов высшего должностного лица субъекта РФ недействительными (кассирование выборов) делегитимирует его

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 4. Ст. 375.

избрание как законного основания занятия этой должности. В литературе справедливо отмечается, что признание результатов выборов недействительными означает признание этих результатов юридически ничтожными<sup>1</sup>. В этом случае полномочия высшего должностного лица субъекта РФ должны быть признаны досрочно прекращенными с назначением новых выборов. Исходя из сказанного пункт 1 статьи 19 Федерального закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует дополнить подпунктом, содержащим такое основание досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ как *признание результатов его выборов недействительными*.

При этом следует заметить, что сроки обжалования избирательных действий в суд неопозволительно растянуты. Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» после официального опубликования результатов выборов жалоба на нарушение избирательных прав граждан, имевшее место в период избирательной кампании, может быть подана в суд в течение одного года со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов (п. 3 ст. 78).

Это допускает ситуацию, при которой результаты выборов главы субъекта Федерации могут быть признаны недействительными спустя год после его избрания, что поставит под сомнение все его решения, принятые в течение года.

Нам представляется, что период обжалования результатов выборов высшего должностного лица субъекта РФ должен быть ограничен тридцатью днями, то есть сроком, в течение которого он, по нашему предложению, должен вступить в должность.

---

<sup>1</sup> Боровикова И.А. Признание результатов выборов недействительными: конституционно-правовая природа и основания применения: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Владивосток, 2012. С. 7.

## **2.5. Исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**

Непрерывность деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, устойчивость его законодательной власти поддерживается возможностью исполнения его полномочий иным лицом при невозможности их личного исполнения.

Определить правовой статус исполняющего обязанности главы субъекта Российской Федерации достаточно сложно. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должность исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ обозначается в разных контекстах:

1) в случаях, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (п. 7.1. ст. 18);

2) Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа

государственной власти субъекта Российской Федерации) (пп. «а» п. 9 ст. 19);

3) Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в случае временного отстранения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности (пп. «б» п. 9 ст. 19);

4) Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в случае истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (пп. «в» п. 9 ст. 19);

5) в случае, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может осуществлять свои полномочия в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Федерации), Президент Российской Федерации в целях охраны прав и законных интересов граждан Российской Федерации вправе назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на период действия указанных обстоятельств (п. 9.1. ст. 19).

Таким образом, исполнение полномочий главы субъекта Федерации может диктоваться как причинами временного порядка, вызывающими ситуацию временного отсутствия на должности руководителя субъекта Федерации, так и основаниями досрочного прекращения его полномочий, влекущими вакансию его должности.

Несогласованность приведенных позиций вполне очевидна. Обязанности высшего должностного лица субъекта РФ *в связи с болезнью* может исполнять иное лицо, предусмотренное конституцией (указом) субъекта РФ, то есть вопрос замещения решается самим субъектом РФ. В случае же, когда высшее должностное лицо субъекта РФ не может осуществлять свои полномочия *в связи с состоянием здоровья* временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ назначает Президент РФ. Остается при этом непонятным, в чем отличие состояний «в связи с болезнью» и «в связи с состоянием здоровья», которые вызывают разные правовые последствия? Может ли болезнь не влиять на состояние здоровья?

Некорректным представляется и помещение нормы о замещении высшего должностного лица субъекта РФ в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению его полномочий, в статью 19 Федерального закона № 184-ФЗ, именуемую «Досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» (п. 9.1),

поскольку в этой статье, исходя из ее названия, речь должна идти только об основаниях досрочной вакансии должности главы субъекта РФ.

Заметим, что отдельные субъекты Федерации расширяют основания временного отсутствия высшего должностного лица субъекта РФ, вызывающие необходимость его замещения. Так, устав Рязанской области наряду с болезнью и отпуском называет и командировку за пределы области (п. 3 ст. 51). Формально эта позиция противоречит Федеральному закону № 184-ФЗ, в то же время необходимость замещения главы субъекта Федерации нельзя ограничивать исчерпывающими основаниями.

Коллизионной представляется и такое основание назначения врио главы субъекта Федерации как отстранение от должности. Согласно пункту 4 статьи 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления. Решение о временном отстранении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей принимается в форме указа.

Согласно пп. «б» п. 9 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа



государственной власти субъекта Российской Федерации), в случае временного отстранения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности, в том числе по основаниям, предусмотренным пунктом 4 статьи 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ.

Таким образом, в федеральном законе, с одной стороны, говорится о временном отстранении высшего должностного лица субъекта РФ от должности, с другой – о назначении врио главы субъекта Федерации до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, что явно противоречит смыслу формулы «временное отстранение».

Временное отстранение высшего должностного лица субъекта Федерации должно иметь место лишь на время обладания им статуса обвиняемого в уголовном процессе. Это подтверждается и позицией Конституционного Суда РФ, который в одном из своих решений указал, что временное отстранение от должности высшего должностного лица субъекта РФ допускается на период расследования в отношении него уголовного дела – до вынесения приговора по обвинению в совершении преступления<sup>1</sup>.

Некоторые авторы в институте временного замещения высшего должностного лица субъекта Федерации усматривают проявление федерального принуждения. Так, С.С. Собянин назначение Президентом РФ временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ относит к мерам

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. «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 запросом Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 2497.

федерального вмешательства, как разновидности федерального принуждения<sup>1</sup>. По мнению автора, механизмы федерального вмешательства характеризуются как совокупность приемов и способов предупредительного, пресекающего, восстановительного воздействия, т.е. направлены на предупреждение либо на прекращение и (или) восстановление противоправного поведения субъектов публичной власти<sup>2</sup>.

Между тем, назначение Президентом РФ исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до вступления в должность нового главы субъекта Федерации отнюдь не связано с противоправным поведением, что не позволяет отнести данную меру к федеральному вмешательству.

Нельзя эту меру полагать и санкцией конституционной ответственности, как это считает С.И. Некрасов<sup>3</sup>. Автор справедливо указывает, что объективную сторону конституционного деликта образуют противоправность деяния органа государственной власти и явившейся его следствием определенный правовой результат<sup>4</sup>. Между тем, временное отстранение от должности высшего должностного лица субъекта Федерации в случае возбуждения в отношении него уголовного дела не снимает презумпцию невиновности, что не позволяет говорить о вине и проступках главы субъекта Федерации.

Федеральное законодательство не устанавливает формат перехода полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в случаях его болезни или отпуска, что является существенным законодательным пробелом. Представляется, что делегация полномочий в этих случаях должна осуществляться актом самого главы субъекта Федерации с указанием

---

<sup>1</sup> Собянин С.С. Основные способы федерального вмешательства: мировой опыт и российская практика // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 7.

<sup>2</sup> Там же С. 5.

<sup>3</sup> Некрасов С.И. Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификации // Государство и право. 2005. № 8. С. 9.

<sup>4</sup> Там же. С. 8

времени перехода полномочий, как это предусматривается, в частности, уставом Ленинградской области, закрепляющим, что в случаях, когда Губернатор Ленинградской области не может исполнять свои обязанности, эти обязанности в соответствии с правовым актом Губернатора Ленинградской области временно исполняет вице-губернатор Ленинградской области (ст. 22 устава).

Аналогичная ситуация имела место в отношении федерального Президента, который в связи с проведением ему хирургической операции 5-6 ноября 1996 г. возложил на это время исполнение своих обязанностей на Председателя Правительства РФ. С.А. Авакьян отмечает, в этой связи, что «логика действий Президента в период проведения ему операции на сердце в ноябре 1996 года подтверждает, что, по его мнению, лишь ему принадлежит право определять, в состоянии ли он заниматься государственными делами»<sup>1</sup>.

Конституционное законодательство ряда субъектов Федерации при этом подчеркивает подотчетность исполняющего обязанности высшему должностному лицу субъекта Федерации. Так, в уставе Ленинградской области определяется, что Вице-губернатор Ленинградской области, временно исполнявший обязанности Губернатора Ленинградской области на основании правового акта Губернатора Ленинградской области, подотчетен Губернатору Ленинградской области (ст. 24).

При временном отсутствии высшего должностного лица субъекта Федерации, когда исполняющий его обязанности назначается Президентом РФ, начало и окончание периода временного отсутствия должно определяться датой вступления в силу соответствующих указов Президента РФ. Так, Президент РФ своим указом от 3 июля 2009 г. «О временном исполнении обязанностей Президента Республики Ингушетия»<sup>2</sup> в связи с невозможностью исполнения обязанностей Президента Республики

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента РФ: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. 1999. № 3. С. 91.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 27. Ст. 4075.

Ингушетия Евкуровым Ю.-Б.Б., в целях охраны прав и законных интересов граждан возложил временное исполнение обязанностей Президента Республики Ингушетия на председателя Правительства Республики Ингушетия Гайсанова Рашида Яхьяевича. Временный переход полномочий был вызван ранением Евкурова. В связи с тем, что Евкуров Ю.-Б.Б. приступил к исполнению обязанностей Президента Республики Ингушетия, Президент РФ указом от 12 августа 2009 г.<sup>1</sup> признал утратившим силу свой указ от 3 июля того же года.

Здесь возникает вопрос: обладает ли исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ во всех названных случаях равным статусом или его положение зависит от способа призвания к должности?

Вопрос не является риторическим, конституции (уставы) ряда субъектов Федерации разделяют статусы и.о. главы субъекта Федерации в зависимости от способа занятия этой должности, подвергая их разным правовым ограничениям. Так, согласно конституции Республики Адыгея, временный исполняющий обязанности президента республики, назначенный Президентом РФ, не имеет права распускать Государственный Совет-Хасэ Республики Адыгея, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Республики Адыгея, принимать решение об отставке Кабинета Министров Республики Адыгея, вносить изменения в структуру исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея (ст. 76).

В случае же, когда в силу конституции республики исполняющим обязанности президента республики становится премьер-министр республики, последний не имеет права заключать соглашения о взаимной передаче осуществления части полномочий исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и Республики Адыгея, распускать Государственный Совет-Хасэ Республики Адыгея, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Республики

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 33. Ст. 4075.

Адыгея, принимать решение об отставке Кабинета Министров Республики Адыгея, вносить изменения в структуру исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея (ст. 82).

Нам представляется, что это разделение надуманное, исполняющий обязанности высшего должностного лица должен иметь одинаковый статус независимо от того, назначен он федеральным Президентом либо занимает эту должность по конституции (уставу) субъекта Федерации.

Конституции (уставы) субъектов Федерации в качестве исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Федерации называют разных высокопоставленных должностных лиц регионального ранга.

В тех субъектах РФ (преимущественно республиках в составе России), где наряду с высшим должностным лицом учреждается должность председателя высшего исполнительного органа государственной власти (председателя правительства) субъекта РФ, чаще всего обязанности главы субъекта Федерации осуществляются этим председателем. Так, согласно Конституции Республики Дагестан в случаях, когда Президент Республики Дагестан временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Председатель Правительства Республики Дагестан (ст. 82).

Этот вариант временного замещения должности главы субъекта Федерации ориентирован на федеральную схему, основанную на замещении Президента РФ Председателем Правительства РФ (ч. 3 ст. 92 Конституции РФ). Подобный вариант основывается на органической связи высшего должностного лица субъекта Федерации и председателя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, относящихся к одной ветви государственной власти (исполнительной), что предопределяет служебную совместимость двух должностей.

Однако легитимность должности председателя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ при наличии должности высшего должностного лица субъекта РФ (существующей в

субъектах РФ повсеместно) вызывает серьезные сомнения, если учесть, что высшее должностное лицо субъекта РФ одновременно является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, то есть возглавляет этот орган. При такой конструкции, свойственной президентскому режиму, должность председателя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ становится излишней. Мы согласны с той позицией, что существующая в субъектах Российской Федерации схема организации региональной власти фактически исключает одновременное существование наряду с высшим должностным лицом субъекта РФ правительственного органа. Федеральный закон допускает *de jure* наличие наряду с главой субъекта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, однако этот орган уже не обладает признаками правительственного учреждения, даже если именуется правительством. Он утрачивает собственные полномочия, которые растворяются в статусе главы субъекта. Этот орган может включать должность главы правительства, но на долю этого главы остаются лишь организационные полномочия, связанные с осуществлением деятельности этого органа. Это то, что именуется административным премьером в президентской республике. Подобный орган компетенционно и организационно совершенно не отделим от высшего должностного лица субъекта Федерации<sup>1</sup>. Справедливо отмечается, высшая исполнительная власть субъекта Российской Федерации аккумулируется в его высшем должностном лице<sup>2</sup>.

В литературе последовательно указывается, что из содержания норм Федерального закона от 6 октября 1999 г. прямо вытекает, что высшее должностное лицо субъекта Федерации (в котором оно учреждено по Закону) непременно должно возглавлять высший исполнительный орган государственной власти (правительство). «А поскольку в большинстве

---

<sup>1</sup> Гелиева Е.Н. Форма государственного правления в России (конституционно-правовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 138-139.

<sup>2</sup> Цалиев А.М. Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования. М., 2007. С. 36.

субъектов Федерации согласно их законодательству учреждены должности председателей правительств, то получается, что эти председатели не могут считаться (хотя бы формально) возглавляющими высшие исполнительные органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации. По нашему мнению, наличие в структуре органов государственной исполнительной власти субъектов РФ помимо администрации другого исполнительного органа – правительства способствует раздвоению исполнительной власти и размыванию ее функций»<sup>1</sup>.

Таким образом, председатель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, если и может существовать, то лишь в качестве своего рода технического помощника главы субъекта Федерации. Но вправе ли подобное лицо исполнять обязанности главы субъекта Федерации практически в полном объеме?

В этом отношении представляется более последовательной схема, при которой обязанности высшего должностного лица субъекта РФ исполняет его заместитель, как это предусматривается, в частности, конституцией Республики Коми, согласно которой в случаях, когда Глава Республики Коми временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять обязанности, их исполняет один из Первых заместителей Главы Республики Коми на основании решения Главы Республики Коми (ст. 88). Устав Владимирской области уточняет, что в период временного отсутствия Губернатора (болезнь, отпуск) его полномочия осуществляет первый заместитель Губернатора области по промышленности и экономической политике или первый заместитель Губернатора, директор департамента финансов, бюджетной и налоговой политики (ч. 4 ст. 29).

Вполне логичной в этой связи представляется норма конституции Чеченской республики о том, что в случаях, когда Глава Чеченской Республики временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять

---

<sup>1</sup> Быканова А.Н. Конституционно-уставное регулирование организации исполнительной власти в Краснодарском крае как субъекте Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. С. 26.

свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Чеченской Республики, а в случае осуществления Главой Чеченской Республики непосредственного руководства Правительством Чеченской Республики - первый заместитель Председателя Правительства Чеченской Республики (ст. 76).

Конституции (уставы) субъектов Федерации предусматривают и иные варианты замещения высшего должностного лица субъекта РФ. В ряде субъектов Федерации и.о. главы субъекта становятся руководители представительной власти, преимущественно председатели региональных парламентов. Так, в Республике Бурятия в случаях, когда Президент Республики Бурятия временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Председатель Народного Хурала Республики Бурятия (ч. 1 ст. 78 конституции).

Подобная модель, однако, несколько контрастирует разделению властей, поскольку во главе исполнительной власти становится представитель власти законодательной. Вполне уместными в этой связи выглядят нормы конституции Бурятии, обеспечивающие сохранение баланса ветвей государственной власти, согласно которым Председатель Народного Хурала Республики Бурятия на период осуществления им должностных обязанностей Президента Республики Бурятия приостанавливает осуществление должностных обязанностей Председателя Народного Хурала Республики Бурятия. Народный Хурал Республики Бурятия не вправе отзывать Председателя Народного Хурала Республики Бурятия с должности в период исполнения им должностных обязанностей Президента Республики Бурятия (ч. 2-3 ст. 78 конституции).

Другой вариант замещения главы субъекта Федерации состоит в исполнении его полномочий его постоянным и полномочным заместителем в ранге вице-губернатора, что имеет свои очевидные преимущества. Применительно к должности главы государства в литературе отмечается, что институт вице-президентства был призван обеспечить непрерывность



президентской власти при невозможности исполнения главой государства своей должности в силу непреодолимых обстоятельств - смерти, импичмента, недееспособности и т.д. Подобный вариант замены выгодно отличает тем, что обеспечивает восприимчивость власти лицом, к ней заранее подготовленным, стоящим в непосредственной близости к руководителю государства, адаптированному к своей высокой должности и осведомленному в силу выполняемых поручений о технологиях президентского правления<sup>1</sup>.

То же самое можно сказать в отношении заместителя высшего должностного лица субъекта РФ (вице-губернатора), должность которого учреждена в ряде субъектов Федерации.

Институт заместителя главы субъекта Федерации находит свое обоснование в форме государственного правления субъектов Российской Федерации, устроенных, в отличие от федеральной власти, на т.н. президентских началах, предполагающих соединение должностей главы государства и главы исполнительной власти. Высшее должностное лицо субъекта РФ одновременно является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Институт же вице-президента используют преимущественно государства с президентским правлением.

Институт вице-президента существует, например, в Карачаево-Черкесской Республике, согласно конституции которой в случаях, когда Глава Карачаево-Черкесской Республики временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Вице-президент Карачаево-Черкесской Республики (ч. 3.1 ст. 76).

При этом конституция называет нескольких должностных лиц, способных в определенной последовательности замещать президента республики, что представляется вполне оправданным в интересах непрерывности государственного властвования и усиливает устойчивость

---

<sup>1</sup> Уянаев Р.М. Институт исполняющего обязанности главы государства в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001. С. 11.

должности главы субъекта Федерации. Наличие на федеральном уровне только одного лица, замещающего Президента (Председатель Правительства РФ), при одновременной вакансии двух должностей чревато вакуумом власти. Конституция Карачаево-Черкессии устанавливает, что в тех случаях, когда Вице-президент не в состоянии исполнять обязанности Главы Карачаево-Черкесской Республики, их временно исполняет Председатель Правительства Карачаево-Черкесской Республики. В случаях, когда указанные должностные лица не в состоянии исполнять обязанности Главы Карачаево-Черкесской Республики, их временно исполняет лицо, исполняющее обязанности Председателя Правительства Карачаево-Черкесской Республики (ч. 3.1. ст. 76).

Адаптивность вице-президента к должности президента подтверждается совпадением квалификационных требований, предъявляемых к президенту и вице-президенту, что имеет место в той же Карачаево-Черкессии (ст. 77 конституции).

При назначении исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Федерации Президентом России последний определяет конкретное лицо по своему усмотрению. Представляется поэтому юридически некорректным положения отдельных основных законов субъектов РФ, называющих должностных лиц, назначаемых Президентом в качестве и.о. главы субъекта Федерации. Так, согласно конституции Республики Хакасия в случае, когда Глава Республики Хакасия - Председатель Правительства Республики Хакасия не может осуществлять свои полномочия в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению полномочий Главы Республики Хакасия - Председателя Правительства Республики Хакасия, Президент Российской Федерации в целях охраны прав и законных интересов граждан Российской Федерации вправе назначить временно исполняющего обязанности Главы Республики Хакасия - Председателя Правительства Республики Хакасия на период действия указанных обстоятельств (ст. 101).

Выбор Президента РФ при назначении врио главы субъекта Федерации законодательно не ограничен, он может пасть на любое лицо, даже не соответствующее квалификационным требованиям, предъявляемым к высшему должностному лицу субъекта Федерации. На практике Президент РФ, назначая своим указом исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, лишь в единичных случаях называл должность назначаемого, как это имело место, например, в указе Президента РФ от 15 февраля 2007 г. «О досрочном прекращении полномочий Президента Чеченской Республики», который в качестве временного и.о. президента Чеченской Республики называл Кадырова Рамзана Ахматовича - Председателя Правительства республики<sup>1</sup>.

Нам представляется, что последний вариант является более предпочтительным. Президент в своих указах должен называть должность лица, назначаемого и.о. главы субъекта Федерации, учитывая, что именно это лицо чаще всего затем становится главой субъекта Федерации.

Федеральное и региональное законодательство накладывают определенные ограничения на исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, лишая его ряда полномочий главы субъекта Федерации, что представляется оправданным в свете его временного статуса.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не вправе распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 8. ст. 988.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации для временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) могут быть установлены ограничения на осуществление отдельных полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. 9.1. ст. 19).

Как отмечалось выше, некоторые конституции (уставы) субъектов Федерации различают статусы временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, назначаемого федеральным Президентом в порядке п. 9.1. ст. 19 ФЗ № 184-ФЗ, и исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, должность которого предусматривается конституцией (уставом) субъекта РФ (п. 7.1. ст. 18 ФЗ № 184-ФЗ), в зависимости от чего устанавливается перечень ограничений полномочий замещающего главу субъекта Федерации. Так, согласно конституции Республики Карелия в случаях, когда Глава Республики Карелия временно не может исполнять свои обязанности (в связи с болезнью или отпуском), их исполняет Премьер-министр Правительства Республики Карелия. Исполняющий обязанности Главы Республики Карелия не имеет права распускать Законодательное Собрание Республики Карелия, вносить предложения о назначении республиканского референдума, об изменении Конституции Республики Карелия, обнародовать законы Республики Карелия.

Временно исполняющий обязанности Главы Республики Карелия, назначенный Президентом Российской Федерации, не имеет права распускать Законодательное Собрание Республики Карелия, вносить предложения о назначении республиканского референдума, об изменении Конституции Республики Карелия (ст. 63).

В большинстве же основных законов субъектов Федерации статус этих лиц не разделен, устанавливается единый перечень ограничений в полномочиях. Представляется, что последний вариант является более последовательным. Ограничения полномочий исполняющего обязанности субъекта РФ вытекают из его временного и вынужденного статуса и их перечень не должен зависеть от юридического происхождения самой должности.

Конституции (уставы) субъектов Федерации сверх федерального списка устанавливают дополнительные «непереходящие» полномочия, которыми исполняющий обязанности главы субъекта Федерации пользоваться не вправе. К числу наиболее распространенных из них относятся: участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и принятие решения об его отставке либо отставке его отдельных членов; определение системы и структуры исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, внесение в нее изменений; назначение и смещение руководителей исполнительных органов государственной власти субъекта РФ.

Наряду с этими конституции (уставы) субъектов РФ называют следующие полномочия, которыми исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ пользоваться не вправе: заключение соглашения о взаимной передаче осуществления части полномочий исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и субъекта РФ; назначение и отзыв представителей субъекта РФ в органах государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; назначение члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; назначение членов Избирательной комиссии субъекта Федерации (Республика Алтай); инициирование референдума субъекта Федерации; участие в формировании конституционного (уставного) суда субъекта РФ; заключения договоров и соглашений от имени субъекта РФ (Республика

Башкорстан); обнародование законов (Республика Карелия); подписание от имени субъекта Федерации договоров государственно-правового характера, договоров о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ; подписание и обнародование законов субъекта РФ (Вологодская область); принятие решения о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий органов местного самоуправления в порядке, определенном федеральным законом; издание нормативного правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях и в порядке, определяемых федеральным законом; организация и обеспечение мобилизационной подготовки и мобилизации, проведение мероприятий по мобилизационной подготовке экономики, осуществление руководства мобилизационной подготовкой муниципальных образований, обеспечение исполнения законодательства о мобилизационной подготовке и мобилизации на территории субъекта РФ (Воронежская область); приостановление действия правовых актов Правительства, отраслевых, территориальных или иных органов исполнительной власти субъекта РФ (Ленинградская область); назначение своего постоянного представителя в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ ежегодных отчетов о результатах деятельности Правительства субъекта Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом субъекта РФ (устав Московской области); согласование кандидатур руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (Мурманская область); требование созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, право созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган субъекта РФ на первое заседание ранее установленного срока

(Нижегородская область); право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ; внесение на утверждение законодательного органа субъекта РФ проектов программ социально-экономического развития субъекта РФ и отчетов об их исполнении; внесение в законодательный орган субъекта РФ проектов законов об областном бюджете, о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондах и об их исполнении; представление законодательному органу субъекта РФ проектов законов о введении и (или) отмене налогов, об освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств субъекта РФ и других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет бюджета субъекта РФ (Рязанская область); представление кандидатур для избрания судьями уставного суда; согласование кандидатуры для назначения на должность Прокурора субъекта Федерации; учреждение, формирование Совета общественной безопасности и иных совещательных и вспомогательных органов при высшем должностном лице субъекта РФ (Свердловская область); председательствование на заседании Правительства субъекта Федерации право отменить постановления и распоряжения Правительства субъекта Федерации в случаях их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, уставу, законам субъекта Федерации, постановлениям и распоряжениям высшего должностного лица субъекта РФ (Ульяновская область).

В Липецкой области ограничения прав исполняющего обязанности главы субъекта Федерации ставятся в зависимость от времени отсутствия на должности главы субъекта Федерации. Согласно уставу области в случае отсутствия главы администрации области или невозможности выполнения им своих обязанностей на срок до одного месяца первый заместитель не имеет права вносить на рассмотрение областного Совета проекты законов области, за исключением закона о бюджете, принимать решения по вопросам

назначения на должность и увольнения лиц, указанных в подпункте "б" пункта 3 статьи 30 Устава области (п. 4 ст. 39 Устава липецкой области).

Некоторым из названных позиций, наиболее значимых, на наш взгляд, следует придать универсальное значение. Абзац первый пункта 10 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует дополнить такими позициями, как *«назначать члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации»*; *«представлять 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»*.

Говоря о недостатках института врио главы субъекта Федерации, следует отметить, что выглядит неоправданным назначение Президентом РФ временного исполняющего главы субъекта РФ по истечении срока его полномочий. Это противоречит традиционной практике, согласно которой глава государства (субъекта федерации) всегда сохраняет свои полномочия до вступления в должность нового руководителя государства (субъекта федерации), чем обеспечивается принцип единства законодательной и исполнительной власти и непрерывность исполнения должности. По нашему убеждению, *высшее должностное лицо субъекта Федерации по окончании срока своей законодательной деятельности должен сохранять свои полномочия до вступления в должность нового главы субъекта Федерации, осуществляя при этом весь объем его полномочий без исключения, что следует закрепить законодательно*.



Вопросы временного замещения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, на наш взгляд, должны самостоятельно решаться субъектами Федерации, как это имело место в прошлом, когда главу субъекта Федерации во всех случаях замещало лицо, указанное в конституции (уставе) субъекта, которым становился либо вице-глава субъекта, либо один из его заместителей, но, во всяком случае, лицо, имеющее отношение к замещающей должности. Федеральный же Президент может назначить временно исполняющим обязанности высшего должностного лица субъекта РФ любое лицо, даже не имеющее отношения к государственному аппарату субъекта Федерации, что с точки зрения профессионализма вряд ли оправданно.

Исходя из сказанного мы предлагаем в статье 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепить положение, в соответствии с которым *во всех случаях, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может исполнять свои обязанности, их временно исполняет должностное лицо, установленное конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.*

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Диссертационный анализ позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Вопросы срока полномочий (легислатуры) органов государственной власти имеют важное теоретическое и практическое значение в их статутной характеристике. Наличие у органа публичной власти или должностного лица

собственного и определенного срока полномочий свидетельствует о самостоятельности конституционного статуса.

Термин «срок полномочий» применительно к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) имеет непосредственно классифицирующее значение, определяя временную амплитуду его легитимного пребывания в должности. Этот термин не является тождественным сроку исполнения полномочий главы субъекта Федерации, который может быть незавершенным, он имеет свои временные границы, требующие их научного анализа и обоснования.

2. Продолжительность сроков полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) непосредственно сказывается на функционировании всего исполнительного аппарата субъекта Федерации, определяя цикличность, алгоритмы его развития, имея в виду прямое руководство высшим должностным лицом субъекта РФ всей исполнительно-распорядительной деятельностью на территории субъекта Федерации. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта РФ не является произвольным, он предопределяется публичным характером его должности, требующим наличия срока, необходимого для реализации целей и задач, вытекающих из его деятельности по определению основных начал государственной политики конкретного субъекта Российской Федерации.

Чрезмерное увеличение сроков полномочий снижает степень ротационности всего государственного аппарата, подрывает принцип республиканизма, как основополагающее начало демократического правления.

В этой связи представляется, что пятилетний срок legislatures высшего должностного лица субъекта РФ является оптимальным, обеспечивающим периодическую и своевременную ротацию этой должности,

перманентное воспроизводство институтов публичной власти в легитимном составе.

3. Срок полномочий обеспечивает легитимность публичной деятельности. Нарушение этого срока чревато делегитимизацией публичной власти и ее носителей, нарушением избирательных прав граждан, их конституционного права участвовать в управлении делами государства, незаконным присвоением власти или властных полномочий.

Наличие фиксированного и ограниченного срока legislatures обеспечивает государственный режим республиканского правления, как основу конституционного строя, предполагающего периодическую сменяемость государственных руководителей в центре и на местах.

4. Субъекты Российской Федерации обладают собственной компетенцией в определении сроков полномочий своих органов государственной власти при соблюдении федерального требования о максимальном сроке пребывания на выборной должности. Определение конкретных сроков legislatures является прерогативой регионального законодателя. В этой связи представляется неправомерным установление федеральным законодателем конкретных сроков полномочий руководителей субъектов Федерации, что имеет место при образовании новых субъектов РФ.

5. Исходя из публичного значения сроков legislatures, предполагающих периодическую ротацию государственных кадров и обновление государственной деятельности как условие ее адекватности народному волеизъявлению, предлагается в числе базовых принципов деятельности органов государственной власти субъектов РФ, названных в статье 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», указать *периодичность*, предполагающую наличие твердых и соразмерных сроков legislatures.

6. Не выглядят безупречными существующие юридические основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Прежде всего, перечень этих оснований не соответствует как потребностям федеративной практики, так и реальному положению дел. В числе оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ явно недостает таких как физическая недееспособность, то есть стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять должностные полномочия, должностная несовместимость, введение режима чрезвычайного положения, образование нового субъекта Российской Федерации.

Отставка высшего должностного лица субъекта Федерации по собственному желанию должна приобрести характер самоотставки, что соответствует ее добровольности, исключающей принятие этой отставки федеральным Президентом. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ должен принимать решение по поводу отставки главы субъекта Федерации в качестве юридического факта, удостоверяющего добровольность отставки.

7. Статус исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ в контексте федерального законодательства выглядит противоречивым. Явным нарушением сроков легислатуры представляется назначение Президентом РФ временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ по окончании срока полномочий главы субъекта Федерации. Это противоречит устойчивости срока легислатуры, требующей сохранения полномочий до вступления в должность нового главы государства (субъекта федерации), что обеспечивает непрерывность должности и исполнения государственных функций.

Устойчивость сроков легислатуры предполагает сохранения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих полномочий до

инаугурации нового главы субъекта Федерации, что следует закрепить законодательно.

Вопросы временного замещения высшего должностного лица субъекта РФ должны самостоятельно решаться субъектами Федерации исходя из их государственной самостоятельности. Во всех случаях, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не в состоянии исполнять свои обязанности, их должно исполнять лицо, определяемое основным законом субъекта Российской Федерации, а не федеральным Президентом.

## **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

### *Нормативно-правовые акты*

1. Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 г. в редакции от 30 декабря 2008 г. // Российская газета. 2008. 21 января.

2. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

3. Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

4. Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 1.

5. Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

6. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

7. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

8. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 16. Ст. 561.

9. Указ Президента РФ от 22 августа 1991 г. «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.
10. Положение о дисциплинарной ответственности глав администраций: Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1931.
11. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.
12. Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3918.
13. Указ Президента РФ от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.
14. Указ Президента РФ от 3 марта 2008 г. «О статусе вновь избранного и не вступившего в должность Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 10. Ст. 905.
15. Положение о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 июля 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 28. Ст. 3815.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. N 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента

Российской Федерации от 3 октября 1994 года N1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года N 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)"» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 47. Ст. 5787.

21. 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.



22. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. «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 запросом Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 2497.

24. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)"» // Собрание законодательства РФ 2002. № 28. Ст. 2909.

25. Постановлении Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

26. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона о внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

27. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3.

28. Постановление Конституционного Суда РФ 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» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.

29. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. «По делу о проверке конституционности частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона "Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // Российская газета. 2013. 12 июля.

### **Диссертационные исследования**

1. Алборова С.С. Институт досрочного прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации: Автореф. Дис. ...канд. юрид. наук. Ростов – на Дону, 2009. – 32 с.
2. Баликоев З.В. Административно – правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: по материалам Республики Северная Осетия – Алания: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – 31 с.
3. Бекирова Ф.С. Конституционно-правовой статус Карачаево-Черкесской Республики как государства в составе Российской Федерации: Автореф. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. – 33 с.
4. Богомолов Н.С. Конституционно-правовая ответственность государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. – 30 с.
5. Боровикова И.А. Признание результатов выборов недействительными: конституционно-правовая природа и основания применения: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Владивосток, 2012. – 32 с.
6. Быканова А.Н. Конституционно-уставное регулирование организации исполнительной власти в Краснодарском крае как субъекте Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. – 213 с.
7. Гелиева И.Н. Форма государственного правления в России (конституционно – правовой анализ): Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2008. – 208 с.
8. Дегтев Г.В. Институт президентства в РФ: особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования. Дис. ...док-ра юрид. наук. М., 2005. – 452 с.
9. Дударов С.З. Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2003. – 31 с.

10. Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики. Дис. ... док-ра юрид. наук. Саратов. 2000. – 386 с.
11. Иоффе В.М. Полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – 32 с.
12. Ишеков К.А. Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. – 217 с.
13. Качмазова Д.М. Конституционный строй Республики Северная Осетия – Алания: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. – 33 с.
14. Кильдина Г.С. Институт отставки в постсоветском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2003. – 216 с.
15. Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. – 221 с.
16. Контарчук М.С. Конституционно-правовой статус органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации: сравнительный анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. – 214 с.
17. Курманов М.М. Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной характер: Автореф. дис. ... док-ра юрид. наук. М., 2009. – 48 с.
18. Лещева Е.С. Принцип разделения властей в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – 32 с.
19. Магомедов М.Ш. Российский федерализм и правовой статус Республики Дагестан как субъекта Российской Федерации: Дис. ... док-ра юрид. наук. СПб., 1998. – 479 с.

20. Макосейчук Т.М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. – 207 с.
21. Марокко Н.А. Функция защиты основных прав и свобод человека и гражданина в контексте реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009. – 31 с.
22. Маршалова В.А. Эволюция конституционно-правового статуса Президента республики в составе Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. Казань, 2007. – 221 с.
23. Орлова Э.А. Конституционно – правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – 208 с.
24. Печкурова Е.В. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации как источники конституционного права (на примере субъектов, находящихся в пределах Южного и Северо-Кавказского федеральных округов): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ставрополь, 2010. – 33 с.
25. Родионова Г.С. Институт отрешения от государственной должности в России: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. – 31 с.
26. Севумян В.А. Конституционно-правовое обеспечение единства российского федерализма: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. – 32 с.
27. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России: Дис. ... док-ра юрид. наук. М., 1999 Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России: Дис. ... док-ра юрид. наук. М., 1999. – 478 с.
28. Сысоева Е.А. Категория «территория» в правовой теории и практике законодательного регулирования федеративного устройства

современной России: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук, Ростов-на-Дону, 2006. – 30 с.

29. Уянаев Р.М. Институт исполняющего обязанности главы государства в России: Дис. канд. ...юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001. – 224 с.

30. Шувалов М.Н. Конституционно – правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития: Автореф. ...канд. юрид. наук. М.: 2009. – 31 с.

31. Школа С.Н. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: теоретический и историко-правовой анализ. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. – 32 с.

### **Специальная литература**

1. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под. ред. проф. С.А.Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 16-21.

2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 1997. – 215 с.

3. Авакьян С.А. Проблемы реформы Конституции. В сб.: Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации. – М., 2000. – 173 с.

4. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. – 2003. – № 11. – С. 11-18.

5. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 1. – М.: Юристъ, 2007. – 451 с.

6. Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 23. – С. 23-29.

7. Авдеенкова М.П. Система юридической ответственности в современной России // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 44-51.

8. Автономов А.С. О системности категорий конституционного права // Конституционный строй России. Вып. 3. М.: Ин-т государства и права РАН, 1996. – С. 33-39.
9. Автономов А.С. Методологические аспекты исследования системы категорий конституционного права // Теоретические проблемы российского конституционализма / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. – М., 2000. – С. 19-25.
10. Акопов Л.В., Чуднов Д.М. Образование новых субъектов Российской Федерации. – Ростов-на-Дону, 2009. – 136 с.
11. Артемова С.Т. Роль решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ в обеспечении конституционно-правовых основ организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 43-52.
12. Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: Энциклопедический словарь. – М., 2006. – 523 с.
13. Бады Менгли Март-Ооловна. Конституции республик: особенности взаимодействия парламента и права // Современное право. – 2011. – № 4. – С. 52-58.
14. Баликоев З.В. Глава субъекта Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2007. – № 6. – С. 28-33.
15. Балытников В.В., Иванов В.В. Конституционная модернизация: обновляя – сохранять, сохраняя – обновлять. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 4. – С. 65-71.
16. Балытников В.В., Иванов В.В. К вопросу о конституционной модернизации. // Конституционное и муниципальное право. – 2000. – № 2. – С. 39-47.
17. Барри Д. Конституционный Суд России глазами американского юриста // Государство и право. – 1993. – № 12. – С. 73-77.
18. Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. – М., 1999. – 354 с.

19. Барциц И.Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 89-94.
20. Батаева Т.В. Защита социальных и политических прав граждан Конституционным Судом Республики Северная Осетия-Алания // Конституция и конституционная законность: Материалы 2-й Республиканской научно-практической конференции / Владикавказский институт управления. – Владикавказ, 2004. – С. 57-63.
21. Безруков А.В. Образование нового субъекта РФ: пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5. – С. 79-85.
22. Безруков А.В. Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 21. – С. 102-108.
23. Безруков А.В., Кондрашев А.А. Законодательное регулирование конституционно-правовой ответственности региональных и местных органов власти // Правоведение. – 2006. – № 1. – С. 94-98.
24. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Том I. – М., 2002. – 378 с.
25. Бекишаева С.Р. Проблемы правового регулирования социально-экономического развития субъектов Северо-Кавказского федерального округа // Закон и право. – 2011. – № 10. – С. 58-64.
26. Бланкенагель А. Детство, отрочество, юность Российского Конституционного Суда. – М., 1996. – 322 с.
27. Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? // Сравнительное Конституционно Обозрение. – 2006. – № 2. – С. 73-81.
28. Боброва Н.А. Системность государственно-правовых норм как гарантия их функционирования // Известия ВУЗов. Правоведение. – 1980. – № 6. – С. 103-109.



29. Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. – М., 1984. – 215 с.
30. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – 194 с.
31. Борадзов А.Р. Конституционные принципы организации государственной власти в Республике Северная Осетия-Алания. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2003. – 214 с.
32. Варламова Н. Конституционная модернизация: игра в термины, игра в реформу или игра с огнем? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 2. – С. 86-92.
33. Варламова Н.В. Российская Конституция: опыт трехмерной интерпретации // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Выпуск 1. – М., 1996. – 294 с.
34. Галузин А.Ф. О конституционных правонарушениях // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18.
35. Глигич-Золоторева М.В. Конституционная ответственность как отрицательная обратная связь в государственной системе // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 174-179.
36. Гомпожапов О.С. К вопросу о полноте государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 7. – С. 126-131.
37. Гошуляк В.В. Основы конституционного строя и защита прав и свобод в субъектах Российской Федерации. – М., 1999. – 341 с.
38. Гошуляк В.В. Теоретические проблемы единства системы конституционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 134-139.
39. Гошуляк В.В. Теоретико – правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 24. – С. 87-92.

40. Гранкин И.В. Особенности становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации. – 2010. – № 12. – С. 124-130.
41. Давид Р. Основные правовые системы современности. – М., 1988. – 175 с.
42. Дзенган А.Н. Основы конституционного строя в современных государствах // Закон и право. – 2009. – № 1. – С. 97-103.
43. Дзидзоев Р.М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11. – С. 167-172.
44. Дзидзоев Р.М., Гелиева И.Н. Форма государственного правления в субъектах Российской Федерации // Исторический и правовой вестник. Сборник научных трудов. Вып. 2. Владикавказ: Изд-во Северо-Осет. гос. ун-та, 2008. – С. 83-87.
45. Дзидзоев Р.М. Правительственная власть: российское измерение. КубГУ, Краснодар, 2010. – 243 с.
46. Дзидзоев Р.М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11. – С. 48-53.
47. Дзидзоев Р.М. Институт импичмента в России. – М., 2010. – 286 с.
48. Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. – Краснодар, 2011. – 387 с.
49. 63. Дмитриев Ю.А., Измайлова В.Ш. Проблемы контроля и ответственности в деятельности органов государственности власти // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 76-81.
50. Дмитриев Ю.А. К вопросу об определении предмета отрасли конституционного права // Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 108-112.
51. Дудко И.Г. Развитие парламентаризма в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы противодействия преступности в современных условиях: Сборник научных статей в трех томах. Том 1. – Нальчик: Полиграфсервис, 2008. – С. 163-168.

52. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию 1994-2005гг. – Новосибирск, 2006. – 73 с.
53. Еремина О.Ю. Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. – 2005. – № 11. – С. 57-63.
54. Есиева Ф.К. Конституционно-правовые основы взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти: советский и российский постсоветский опыт // Политика и право. – 2011. – № 5. – С. 109-118.
55. Ескина Л.Б. О предмете регулирования, функциях и совершенствовании конституции (устава) субъекта Российской Федерации // Актуальные проблемы противодействия преступности в современных условиях: Сборник научных статей в трех томах. Том 1. – Нальчик: Полиграфсервис, 2008. – 127 с.
56. Зорькин В.Д. Россия и ее Конституция // Журнал российского права. – 2003. – № 11. – С. 88-94.
57. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. – М.: Норма, 2008. – 296 с.
58. Единая конституционная система Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 1994. – 452 с.
59. Ирхин И.В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 187-191.
60. Качмазова Д.М. Основы конституционного строя субъектов Российской Федерации: общее и особенное // Закон. – 2010. – № 1. – С. 63-68.
61. Кильметова Р.Р. Некоторые вопросы ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы права. – 2011. – № 1. – С. 86-94.
62. Колбая С.Г. О преемственности поста президента // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 127-133.

63. Колосова Н.М. К вопросу о конституционных санкциях // Журнал российского права. – 2009. – № 3. – С. 179-185.
64. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1994. – 468 с.
65. Комментарий к Постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. – М.: Юристъ, 2000. – 398 с.
66. Кондрашев А.А. Роспуск законодательного органа власти субъекта РФ как одна из мер конституционно-правовой ответственности субъекта Российской Федерации // Право и политика. – 2011. – № 8. – С. 73-78.
67. Конкина И.И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 3. – С. 187-194.
68. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2000. – 879 с.
69. Конституционное право субъектов Российской Федерации. – М., 2002. – 563 с.
70. Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. – М., 1995. – 263 с.
71. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под. ред. проф. С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – 531 с.
72. Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. – М., 1997. – 574 с.
73. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. – М., 1997. – 946 с.
74. Конституция РФ: проблемный комментарий // Под ред. В.А. Четвернина. – М., 1997. – 527 с.
75. Конюхова И.А., Алешкова И.А. Система государственной власти субъектов Российской Федерации: актуальные проблемы правового

регулирования и практика конституционного правосудия // Государство и право. – 2007. – № 10. – С. 148-156.

76. Княгинин Д.К. К вопросу о понятии публичной подотчетности // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 13. – С. 109-116.

77. Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (Опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 142-149.

78. Краснов М.А., Кряжков В.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. – С-Пб., 2004. – 754 с.

79. Конституционное право субъектов Российской Федерации // Отв. ред. проф. В.А. Кряжков. – М.: ООО «Гордещиздат», 2002. – 573 с.

80. Курманов М.М. Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации за непроведение заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 176-183.

81. Курманов М.М. Роспуск законодательного органа субъекта российской федерации высшим должностным лицом субъекта российской федерации за не проведение заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 73-81.

82. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М., 2001. – 328 с.

83. Кутафин О.Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. – М., 2004. – 439 с.

84. Лепешкин А.И. Советский федерализм. – М., 1977. – 284 с.

85. Лесин А.В. Проблемы развития конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации и пути их решения // Право и политика. – 2010. – № 11. – С. 88-93.

86. Литвинов В.А. Конституционно-правовые признаки федеративного государства // Закон и право. – 2011. – № 7. – С. 68-73.

87. Лысенко В.Н., Лысенко Л.М. Институт губернаторства в истории современной России: некоторые общие и отличительные черты // Государство и право. – 1998. – № 5. – С. 186-193.
88. Лучин В.О. Конституция России: анализ нормативного состава. В сб: Конституционный строй России. Выпуск III. – М., 1996. – 386 с.
89. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. – М., 1997. – 287 с.
90. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – 321 с.
91. Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ. – М., 2000. – 236 с.
92. Магомедова З.Ш. Конституционно-правовые основы обеспечения единого правового пространства Российской Федерации // Закон и право. – 2011. – № 8. – С. 76-85.
93. Мамсуров Т.Д., Цалиев А.М. Органы и законодательство субъекта Российской Федерации. – Москва-Владикавказ, 2006. – 134 с.
94. Маргиев В.И., Маргиев А.В. Правовой статус республик в составе Российской Федерации. – Владикавказ, 2008. – 187 с.
95. Мещеряков А.Н. Специфика республиканской формы правления в отдельных субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 1. – С. 152-159.
96. Митюков М.А., Барнашев А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). – Томск, 1999. – 328 с.
97. Мухачев И.В. Актуальные проблемы гомеостаза российской правовой системы. – СПб., 2000. – 371 с.
98. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации // Отв. ред. В.В. Лазарев. – М.: Спарк, 2001. – 485 с.
99. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права

на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. В.В. Комаровой. – М., 2009. – 562 с.

100. Некрасов С.И. Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификации // Государство и право. – 2005. – № 8. – С. 109-117.

101. Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по конституции Российской Федерации 1993г. // Государство и право. – 1996. – № 1. – С. 174-178.

102. Овсепян Ж.И. О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 1. – С.146-153.

103. Петрова Н.А. Процедура отзыва в Российской Федерации: проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 188-195.

104. Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Юрист. – 2000. – № 12. – С. 97-105.

105. Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Материалы всероссийского совещания 24 декабря 1999 г. – М., 2000. – 274 с.

106. Путин В.В. Очень важный этап в процессе модернизации нашего государства // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – С. 186-197.

107. Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. – М., 2000. – 207 с.

108. Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 59-64.

109. Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1994. – № 4. – С. 161-167.

110. Сапрыгина О.Р. Образование нового субъекта Российской Федерации: проблемы конституционно-правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 10. – С. 73-85.
111. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М., 1994. – 237 с.
112. Сергеев А.А. Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности // Журнал российского права. – 2002. – № 7. – С. 159-167.
113. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 193-198.
114. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 176-183.
115. Собянин С.С. Основные способы федерального вмешательства: мировой опыт и российская практика // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11. – С. 145-149.
116. Сумароков Г.П. Использование законодательной и исполнительной властью системы сдержек и противовесов в региональном правотворчестве // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 2. – С. 88-96.
117. Сырых В.М. Конституционная ответственность Президента Российской Федерации и руководителей органов федеральной государственной власти Российской Федерации // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы «круглого стола» 25-26 мая 1999 г. – Белгород, 2000. – С. 94-105.
118. Тишанин Д.Е. К вопросу об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы права. – 2011. – № 4. – С. 125-132.



119. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. – М., 2004. – 863 с.
120. Федюнин С.С. Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 5. – С. 161-167.
121. Хабриева Т.Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал Российского права. – 2003. – № 11. – С. 87-93.
122. Хайретдинов Р.Д. О проблеме конституционности изменений в статусе высшего должностного лица субъекта РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 3. – С. 24-32.
123. Хвалёв С.А. Реализация требования конституционности основных законов субъектов Российской Федерации в региональном нормотворческом процессе // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 44-52.
124. Цалиев А.М. Правовые акты субъектов РФ – важная составляющая законодательной базы Российской Федерации // Журнал российского права. – 2001. – № 6. – С. 56-61.
125. Цалиев А.М. Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования. – М., 2007. – 327 с.
126. Цалиев А.М., Цгоев Т.В. Отдельные проблемы и перспективы нормативно-правового регулирования институтов гражданского общества в Северо-Кавказском федеральном округе. Право и политика. – 2011. – № 3. – С. 61-72.
127. Чертков А.Н. Возможности совершенствования субъектного состава РФ: правовые аспекты // Журнал российского права. – 2005. – № 11. – С. 19-27.

128. Чертков А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов РФ как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 65-72.

129. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 86-95.

130. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. – 1998. – № 5. – С. 116-123.

131. Юсубов Э.С. Модернизация федеративных отношений и субъекта РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 53-64.