

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного
и муниципального права

**Эволюция правового статуса высшего должностного лица субъекта
Российской Федерации**

Автореферат магистерской работы
магистранта 3 курса 361 группы
направления подготовки 40.04.01 «юриспруденция»
юридического факультета
Гайворонской Ольги Юрьевны

Научный руководитель
доцент кафедры
конституционного и
муниципального права к.ю.н. _____ А.С. Бурданова

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права, д.ю.н. _____ Г.Н. Комкова

Саратов 2023

Введение

Актуальность темы исследования состоит в том, чтобы проанализировать статус высшего должностного лица субъекта Федерации, сложившейся в современных условиях.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации занимает особое положение в системе органов власти субъекта РФ. Конституционно-правовой статус главы субъекта РФ имеет двойственную природу: с одной стороны, он возглавляет систему органов власти субъекта РФ, а с другой - является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации в целом.

Глава субъекта Федерации оказывает активное влияние на выполнение задач общенационального значения. Ввиду этого важным условием характеристики его конституционно-правового статуса является определение места в системе исполнительной власти РФ и роли в решении ряда государственных полномочий. В то же время особое значение приобретает вопрос усовершенствования его правового статуса на основании современных идей и теорий, которые послужат эффективным механизмом организации деятельности института высшего должностного субъекта Федерации в сложившихся международных реалиях.

Степень теоретической разработанности темы. При написании работы были изучены и использованы научные труды следующих авторов: И.Л. Бачило, С.А. Князькова И.Е., Г.И. Петрова, А.Д. Градовского, К.Д. Кавелина, В.О. Ключевского, М.М. Кавалевского, Ю.М., Козлова, К.Ф. Шеремета, И.Л. Блинова, А.С. Автономова, В.В. Альхименко, С.Ф. Бабаева, Н.М. Коркунова, В.В. Бакушева, Д.Н. Бахраха, Т.А. С.С. Алексеева, Васильевой, А.И. Бобылева, Ю.А. Веденеева, Г.В. Атаманчука, В.В. Гошуляка, Г.В. Барабашева, А.А. Гришковца, В.Е. Гулиева, И.Л. Азовкина,, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, А.Н. Лебедева, В.Н. Медведева, В.Г. Вишнякова, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского, Б.М. Лазарева, И.И. Овчинникова, С.А. Авакьяна, А.Г. Пархоменко, Н.Ю. Хаманевой, Б.Н.

Габричидзе, В.В. Полянского, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, Б.Н. Топорнина, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, В.И. Чехариной, В.Е. Чиркина, А.Е. Лунева, В.И. Фадеева, Т.Л. Хабриевой, Ю.Л. Шульженко и других ученых. Но стоит отметить, что данные труды не охватывают всего комплекса актуальных проблем правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации.

Между тем они позволили изучить значимые на сегодняшний день вопросы, связанные с современным состоянием системы государственной власти в России, проблемой ее организации.

Объектом исследования выступают отношения, связанные с конституционно-правовым статусом высшего должностного лица субъекта РФ.

Предмет исследования – институт высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе такие важнейшие позиции, как его появление, дальнейшее становление правового статуса главы субъекта РФ.

Целью исследования является исследование правового положения, роли высшего должностного лица субъекта РФ.

В работе поставлены и решаются следующие задачи:

- провести детальный анализ становления института высшего должностного лица субъекта РФ, его правового регулирования;
- изучить порядок назначения, вступления в должность должностного лица субъекта РФ, и его отрешения;
- проанализировать компетенцию высшего должностного лица субъекта РФ;
- рассмотреть порядок взаимодействия с органами государственной власти РФ, а также его конституционно-правовую ответственность.

Научно-законодательную базу настоящей работы составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, подзаконные правовые акты, издаваемые федеральными органами

государственной власти и органами государственной власти в пределах своей компетенции.

Эмпирической базой исследования, выступили действующие нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Теоретическую базу исследования составляют труды российских ученых-юристов. В ходе изучения, и проведения анализа применялись общетеоретические положения, которые были отражены в научных исследованиях по конституционному праву, теории государства и права, российскому федерализму, иным отраслям и институтам права.

Методологическую основу исследования составил главным образом общенаучный диалектический метод познания. Также в работе были применены следующие методы: догматический, исторический, логический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой и технико-юридический методы, которые позволяют осуществить всесторонний анализ предмета исследования и сделать соответствующие выводы.

Научная новизна диссертации. Диссертация выступает комплексным исследованием правовых особенностей современной проблематики правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ. Проведенный в настоящей работе анализ позволил выявить особенности и определенную проблематику в контексте действующего законодательства, и сформулировать предложения по его совершенствованию.

На защиту выносятся следующие основные идеи, выводы и положения диссертации:

1. Генезис правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прямо пропорционален основным направлениям развития современного российского федерализма.

2. Институт высшего должностного лица субъекта РФ прошёл несколько этапов. Первый эволюционный этап характеризовался проведением политико-правовых реформ, связанных с полной модернизацией Советов

всех уровней, что привело к столкновению политических интересов партийной власти. Вторым этапом характеризовался выходом из прямого подчинения Советов народных депутатов соответствующих исполнительных комитетов, правопреемниками которых стали главы администраций краев и областей. Третий этап связан с принятием 12 декабря 1993 года Конституции РФ, которая провозгласила принципы федерализма и разделения властей. Четвертым этапом стал интересен тем, что появилась такая демократическая процедура, как выборы населением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. С наступлением пятого этапа начинается развитие политического института высшего должностного лица субъекта РФ. А уже шестым этапом внес свои значимые коррективы и начался с введением прямых выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, что способствовало становлению и развитию федерализма и демократии.

3. Конституционно-правовой статус главы субъекта РФ имеет двойственную природу: с одной стороны, он возглавляет систему органов власти субъекта РФ, а с другой - является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации в целом.

4. Общая система органов исполнительной власти Российской Федерации включает в себя три разновидности органов исполнительной власти: федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, образованные по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, органы исполнительной власти субъектов РФ, образованные по предметам исключительного ведения субъектов РФ.

5. Федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы именно исполнительной власти. Входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти Российской Федерации

Практическая значимость результатов исследования выражается в исследовании ряда вопросов, связанных с эволюцией правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, анализу основных проблемных вопросов, а также выводов по их решению.

Апробация. Основные результаты исследования опубликованы в статье «Этапы становления института главы субъекта РФ» (XIII Международный Конституционный Форум «Взаимное доверие государства и общества в Конституционном строе России»).

Структура работы. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, объединенных пятью параграфами, заключения и списка использованной литературы и источников.

Основное содержание работы

Глава первая «Правовая природа главы субъекта Российской Федерации посвящена изучению правовой природы главы субъекта Российской Федерации.

Параграф первый «Зарождение и развитие института главы субъекта Российской Федерации» описывает основные этапы развития института главы субъекта РФ, который имел свои периоды становления, в результате чего сложились две модели формирования этого института, что обусловлено политическими процессами и особенностями в самих субъектах РФ. Такая политическая модель не сделала высшее должностное лицо субъекта РФ независимым от центра, а привела его к необходимости отчитываться перед двумя инстанциями – Президентом и гражданами.

Параграф второй «Правовое регулирование положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» включает в себя главный учредительный документ о положении высшего должностного лица

субъекта РФ - Конституцию РФ, которая определяет основные механизмы осуществления управления государством.

Глава вторая «Особенности конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» посвящена субъектам Российской Федерации, а именно разбор, что представляет из себя субъект, каким правовым статусом обладает, ее системообразующие органы, а также взаимодействие этих органов с органами государственной власти.

Параграф первый «Порядок назначения и освобождения от должности главы субъекта Российской Федерации» включает описание порядка назначения и освобождения от должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Параграф второй «Компетенция высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» описывает ведущую роль в государственном механизме субъекта РФ, управление на своей территории, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, представление субъекта Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного управления.

Параграф третий «Порядок взаимодействия с органами государственной власти и конституционно-правовая ответственность» описывает федеральное законодательство, регулирующего участие высшего должностного лица субъекта в законодательном процессе (как федеральном, так и региональном), показывает наличие значительного числа норм права, регулирующих данную тематику.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проделанной работы, еще раз конкретизируем основные аспекты, при проведенном анализе и сделанных выводов.

Институт высшего должностного лица субъекта РФ в современном мире в своем развитии прошёл несколько этапов.

В современном мире, при неустойчивом политическом, экономическом развитие повышается эффективность реализации государственной власти. От грамотно организованной системы реализации функций государства, исполнения государственными органами своих полномочий зависит жизнедеятельность общества.

Главным учредительным документом о положении высшего должностного лица субъекта РФ безусловно является Конституция РФ, которая определяет основные механизмы осуществления управления государством. Они получили развитие в конституционном законодательстве и сформулировали правовые основы деятельности государственных органов.

В новом законодательстве о публичной власти построена обновленная модель организации и деятельности органов власти на территориях субъектов Российской Федерации. Устанавливается необходимость взаимодействия в осуществлении полномочий, а также его механизм с разграничением предметов ведения.

Таким образом, принятие нового федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» разрешило многие вопросы в части правового положения высшего должностного лица субъекта РФ.

Однако, проведенный анализ законодательства, судебной и иной правоприменительной практики показывает, что не все конституционные нормы реализованы в полной мере, а некоторые вопросы, которые прямо не урегулированы Конституцией РФ, нуждаются в совершенствовании.

С учетом особо значимой роли высшего должностного лица субъекта РФ, полагаю целесообразным и в Конституции РФ изложить правовые нормы с обозначением указанной должности.

Несмотря на существенные изменения в правовом статусе высшего должностного лица субъекта Федерации, еще остается немало нерешенных и

дискуссионных вопросов. В частности, о новом порядке наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ с согласия законодательного органа субъекта РФ в увязке с повышением его ответственности перед Президентом РФ, законодательным органом субъекта Федерации. Вызывают немало споров и правовые нормы, касающиеся порядка выдвижения кандидатур главы региона политической партией, победившей на выборах в законодательный орган субъекта РФ.

Таким образом, новшества в цепочке представления претендентов на пост высшего должностного лица субъекта Федерации, показывают развитие системы наделения полномочиями главы региона, формированию института замещения должности высшего должностного лица с привлечением политических партий. Последнее решение, в любом случае, остается за Президентом РФ.

В ходе проделанной работы можно сделать вывод, что полномочия высшего должностного лица субъекта РФ в действующем законодательстве значительно усилены. При этом некоторые из них требуют дополнительной регламентации.

К примеру, это касается отрешения от должности главы муниципального образования или местной администрации. Несмотря на то, что органы местного самоуправления самостоятельны по вопросам местного значения, это не исключает возможность их ответственности перед государством. Оценка деятельности главы муниципального образования со стороны высшего должностного лица региона безусловно является необходимой, но не может быть субъективной. Нельзя не принять во внимание, что доходная часть бюджета муниципальных образований зачастую не позволяет выполнить определенные требования законодательства, например, в части антитеррористической защищенности образовательных учреждений, на что требуются значительные бюджетные средства. Это касается и снабжения населения водой, углубления рек, ликвидации свалок и других вопросов местного значения.

В этой связи реализация прав руководителя региона в отношении глав муниципальных образований затруднительна и спорна.

Говоря о компетенции главы региона, невозможно обойти стороной вопрос его ответственности. Высшее должностное лицо субъекта, являясь, помимо всего прочего, ещё и фигурой политически значимой, несёт бремя ответственности за властные действия и принимаемые им решения.

Конституционно-правовая ответственность выступает необходимой мерой публичного принуждения и является одной из самых проблемных тем, так как нигде не определено само понятие. Как и любая другая юридическая ответственность, конституционно-правовая возникает вследствие совершения субъектом правоотношения виновного правонарушения.

Превентивной мерой является вынесение предупреждения или выговор высшему должностному лицу РФ Президентом Российской Федерации.

Также совершенно оправданно предусмотрено основание отстранения от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления.

Вместе с тем, как показывает судебная практика, не во всех случаях предъявления обвинения гражданин признается виновным судом либо уголовные дела прекращаются по нереабилитирующим основаниям. И в этой связи предусмотренный порядок обжалования Указа Президента РФ послужит восстановлению руководителя в правах. Вместе с тем, установленный 10-дневный срок со дня опубликования Указа Президента является ничтожно малым, поскольку сроки расследования уголовных дел, регламентируемые уголовно-процессуальным законодательством, составляют значительное время.

Проведя анализ законов, мы видим определенные виды ответственности высшего должностного лица субъекта РФ, такие как: временное отстранение от должности, предупреждение, выговор, либо отрешение от должности. Оправдано применение данных видов

ответственности исключительно Президентом РФ, а не представителями федеральных органов. Вместе с тем, отсутствие в законодательстве исчерпывающего перечня оснований, для утраты доверия Президента РФ, а также для выражения недоверия парламентом, порождает их произвольное толкование, в связи с чем требуется конкретизация данных правовых норм.

Отсутствует и исчерпывающий перечень вопросов, входящих в отчет высшего должностного лица субъекта, что может повлечь недопустимо неограниченное расширение полномочий регионального парламента и к утрате самостоятельности исполнительного органа власти, что несовместимо с принципом разделения властей.

Поэтому на федеральном уровне необходимо предусмотреть перечень основных положений, которые будут обязательны к включению главой региона в соответствующий отчет.

С учетом изложенного, можно сделать вывод о том, что законодательство, регулирующее правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ, ещё недостаточно сформировано. Четкое следование правилам юридической техники, анализ взаимосвязанных нормативных актов и учет мнений всех задействованных в процессе управления регионами позволит в конечном итоге сформировать оптимальную правовую основу, регулирующую конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов РФ.

Как будет применяться новое законодательство на практике покажет время. Преимущества и просчеты нововведений обозначатся уже в 2023 году, когда закончатся полномочия губернаторов в 21 субъекте РФ и будут проведены их выборы.