

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного  
самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему: Правовой институт высшего должностного лица субъекта  
Российской Федерации

Обучающийся

К.А. Файзуллина

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

канд. юрид. наук, доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-правовые основы института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	10
1.1 Понятие и сущность правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	10
1.2 Этапы становления правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	19
1.3 Зарубежная практика правового регулирования положения высшего должностного лица субъекта федерации.....	31
Глава 2 Характеристика и содержание правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации .....	44
2.1 Законодательное регулирование института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	44
2.2 Правовое регулирование механизма выявления и разрешения конфликта интересов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации .....	54
2.3 Правовое закрепление оснований и видов ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации .....	59
Заключение .....	67
Список используемой литературы и используемых источников.....	73

## Введение

Актуальность темы исследования обусловлена значительной кадровой ротацией в губернаторском корпусе Российской Федерации. В последние годы смена высших должностных лиц произошла во многих регионах страны. Согласно официальным заявлениям высшего политического руководства России, решения об отставке высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (далее – РФ) связаны с тенденцией омоложения кадрового состава и формированием нового поколения управленцев для модернизации общественно-политических отношений, снижения социальной напряженности, разрешения внутренних конфликтов и социально-экономических проблем в регионах.

Необходимость исследования правового института высшего должностного лица субъекта РФ обуславливается законодательными новациями относительно его статуса. С 1 июня 2022 г. правовое положение высшего должностного лица субъекта РФ определяется Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [60] (далее – Федеральный закон о публичной власти). Высшее должностное лицо субъекта РФ признается обязательным органом публичной власти; оно осуществляет одновременное замещение федеральной государственной должности и государственной должности субъекта РФ и должно носить определенное наименование; изменению подверглись и меры ответственности за ненадлежащее исполнение им своих полномочий.

Указом Президента РФ от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» [63] установлены показатели, по которым оценивается деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ. Если ранее главы субъектов РФ ежегодно до 1 апреля должны были предоставлять в Правительство РФ

доклады о фактически достигнутых значениях показателей эффективности деятельности, то теперь субъектами статистического учета выступают федеральные органы исполнительной власти, что повышает объективность оценки, влияющей на уровень доверия Президента РФ к высшему должностному лицу субъекта РФ.

Полноценное встраивание правового института высшего должностного лица субъекта РФ в систему публичной власти показывает, что он играет высокую роль в функционировании вертикали исполнительной власти и реализации общегосударственной политики на отдельных территориях, однако законодательные изменения в его статусе требуют изучения имеющихся характеристик. Кроме того, на современном этапе развития страны вопрос государственно-правовых, национальных, территориальных и экономических особенностей становления и реформирования российского федерализма в сравнении с зарубежными странами недостаточно изучен. Данный факт осложняет формирование оптимальных, ориентированных подходов взаимодействия органов государственной власти федерального уровня и уровня субъектов РФ, сказывается на выстраивании общественно-политических отношений в целом и на функционировании правового института высшего должностного лица субъекта РФ в частности, что также обуславливает актуальность темы исследования.

Состояние разработанности проблемы. На протяжении более четверти века ученые-правоведы и эксперты в области государственного управления разрабатывают теоретические аспекты современного федеративного государственного устройства РФ, системы государственных органов, основных положений статуса высшего должностного лица субъекта РФ, механизмов выявления и разрешения конфликта интересов и наступления правовых оснований ответственности высшего должностного лица субъекта РФ. Их основы изложены в научных трудах А.А. Адамеску, И.Н. Барцица, Н.С. Богомолова, С.Ф. Гарипова, А.А. Гогина, С.М. Гороховатского, Л.Б. Ескиной, Т.В. Кашанина, О.Е. Кутафина, Б.З. Кушхова, В.А. Лебедева,

А.М. Лимонова, В.В. Маклакова, М.Н. Марченко, А.Н. Мещерякова,  
В.А. Михайлова, Р.Т. Мухаева, С.И. Некрасова, А.Ф. Ноздрачева,  
В.В. Оксамытного, Е.А. Подгорной, Т.Н. Радько, Л.П. Рассказова,  
Б.В. Россинского, О.А. Сидорова, В.В. Субочева, А.Я. Сухарева,  
Д.С. Трифонова, Е.Н. Хазова, Е.М. Цыремпиловой и других.

Между тем в настоящее время лишь незначительный объем научной литературы посвящен высшему должностному лицу субъекта РФ не в части изучения его правового статуса, а в контексте комплексного правового института, через исследование соответствующих норм конституционного и административного права. Действующее законодательство, закрепляющее правовой институт высшего должностного лица субъекта РФ, несовершенно и нуждается в изменениях. Вследствие чего можно с уверенностью сказать, что потенциал в изучении выбранной темы магистерской диссертации не исчерпан.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и функционирования правового института высшего должностного лица субъекта РФ.

Предметом исследования является совокупность правовых норм, регулирующих институт высшего должностного лица субъекта РФ.

Цель диссертации заключается в комплексном системном исследовании правового института высшего должностного лица субъекта РФ.

Для достижения поставленной цели требуется решить следующие задачи:

- раскрыть понятие и сущность правового института высшего должностного лица субъекта РФ;
- определить этапы становления правового института высшего должностного лица субъекта РФ;
- провести анализ зарубежной практики правового регулирования положения высшего должностного лица субъекта федерации;

- изучить особенности законодательного регулирования института высшего должностного лица субъекта РФ;
- проанализировать правовое регулирование механизма выявления и разрешения конфликта интересов высшего должностного лица субъекта РФ;
- исследовать правовое закрепление оснований и видов ответственности высшего должностного лица субъекта РФ;
- сформулировать предложения, направленные на совершенствование правовых норм, регламентирующих институт высшего должностного лица субъекта РФ.

Методологической основой научного исследования послужил диалектический метод познания действительности, использовались общенаучные (анализ, синтез, обобщение) и специальные (структурно-функциональный, сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-логический и формально-юридический) методы.

Теоретическую основу исследования составляют:

- учебные материалы и научная литература по теории государства и права А.А. Гогина, М.Н. Марченко, Л.А. Морозовой, В.В. Оксамытного, Т.Н. Радько, Л.П. Рассказова; по конституционному праву РФ Л.Б. Ескиной, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, С.И. Некрасова; по конституционному праву зарубежных стран В.В. Маклакова, Е.Н. Хазова и других ученых;
- авторские журнальные статьи, содержащие в себе исследования моделей разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, правового регулирования института высшего должностного лица субъекта федерации в зарубежном законодательстве; природы, объема полномочий и ответственности высшего должностного лица субъекта РФ.

Нормативную основу исследования составляют Конституция РФ, конституции зарубежных стран, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), федеральные законы, указы Президента РФ, Конституции (Уставы) и законы субъектов РФ.

Эмпирическую базу исследования составляют официальные сайты высших должностных лиц субъектов РФ, материалы социальных исследований населения субъектов РФ, а также статистические данные по теме «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации».

Новизна исследования обусловлена основными выводами, выносимыми на защиту, и заключается в том, что исследование правового института высшего должностного лица субъекта РФ определило его комплексность в системе конституционного и административного права. Проведенный сравнительно-правовой анализ отечественных и зарубежных практик функционирования института высшего должностного лица субъекта федерации определил ряд рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, устранению прорех в положениях российских нормативных правовых актов по вопросам терминологии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; качества оценки показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ; механизма выявления и устранения конфликта интересов; соблюдения запретов, ограничений и ужесточения привлечения руководителей субъектов РФ к юридической ответственности.

Научные положения и результаты исследования, выносимые на защиту:

– обосновывается необходимость законодательного определения понятий «высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» и «института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации». Издание федерального закона об институте высшего должностного лица субъекта Российской Федерации позволит устранить правовые противоречия и разнообразие в положениях нормативных правовых актов субъектов РФ, детализировать компетенцию высшего должностного лица субъекта РФ по сферам общественных отношений и областям деятельности, упорядочить передачу компетенций во взаимодействии с иными органами власти, конкретизировать права и обязанности высшего должностного лица субъекта

РФ в рабочем процессе, упорядочить время на труд и отдых, размер выплат денежного содержания и оценку оснований премирования, а также объем гарантий действующего и прекратившего исполнение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ и его семьи;

– предлагается в положениях закона закрепить авторское определение комплексного правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, заключающееся в «совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения и закрепляющих процедуры вступления и освобождения от занимаемой должности; объем полномочий, гарантий их реализации и передачи компетенций; права личного и обеспечительного характера; ограничения, основания и механизмы разрешения конфликта интересов; основания и виды ответственности, а также процедуру досрочного прекращения полномочий»;

– представляется целесообразным подготовить ряд методических рекомендаций о профилактике возникновения конфликта интересов и о моделях самостоятельного или совместного с уполномоченными лицами урегулирования уже сложившихся конфликтных обстоятельств, затрагивающих непосредственно профессиональное служебное поведение высших должностных лиц субъектов РФ;

– предлагается внести изменения в Федеральный закон о публичной власти в части уточнения формулировки «ненадлежащее исполнение обязанностей» применительно к высшему должностному лицу субъекта РФ.

Теоретическая и научная значимость исследования определяется его актуальностью, научной новизной и сформулированными выводами о способах разрешения рассмотренных в работе правовых проблем. Основные положения исследования могут послужить основой для дальнейших научных разработок по данной тематике.

Практическая значимость исследования заключается в том, что предлагаемые меры и рекомендации могут быть использованы в нормотворчестве по совершенствованию законодательства, регулирующего



институт высшего должностного лица субъекта РФ, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Диссертация может представлять интерес при осуществлении научно-исследовательской работы и учебного процесса по дисциплинам «Конституционное право», «Административное право», «Правовой статус органов государственной власти».

Научная обоснованность и достоверность. Выводы и предложения автора диссертации являлись предметом обсуждения и одобрения при проведении научных семинаров на кафедре «Конституционное и административное право» Тольяттинского государственного университета, где получили критическую оценку, сделанную в сравнении с уже имеющимися в научной литературе.

Личный вклад автора в исследование состоит в самостоятельном выборе диссертантом темы исследования, личном подборе всех теоретических и эмпирических материалов, их анализе, подготовке предложений и оформлении научной публикации по теме исследования.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования изложены в одной статье общим объемом 0,2 п.л.

Структура и объем диссертации. Выпускная квалификационная работа включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников. Общий объем диссертации – 83 страницы.

## **Глава 1 Теоретико-правовые основы института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

### **1.1 Понятие и сущность правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

Действующая Конституция РФ провозглашает Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления [14]. Современная модель российской государственности охарактеризована функционированием ряда федеративных принципов:

– государственная целостность выражена объединением субъектов РФ без права сепарации в единое государство, обладающее суверенитетом и всей полнотой территориальной организации;

– единство системы государственной власти представлено верховенством основного закона и федерального законодательства на всей территории государства, осуществлением органами властных управленческих функций в рамках установленных компетенций, прототипом институциональной иерархичной структуры федеральной власти на уровне субъектов и их системным взаимодействием;

– разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ находят отражение в конституционных положениях и детализируются Федеральным законом о публичной власти. Регулирование вопросов организации общественных отношений обеспечивается разграничением на предметы исключительного ведения Российской Федерации, на сферы совместного ведения совпадающей или конкурирующей компетенции, и на полномочия исключительного ведения субъектов РФ посредством нормативного или договорного способа. Последний из них в современный период централизации власти практически утратил силу и может использоваться лишь с целью конкретизации

нормативно-делегируемых властных полномочий [25, с. 112]. В ст. ст. 71-72 Конституции РФ закреплены закрытые перечни предметов исключительного ведения федерации, в основе которых реализация государственного суверенитета, единства прав и свобод человека и гражданина и единой государственной политики, а также предметов совместного ведения об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти, местного самоуправления, полномочий по вопросам природных ресурсов и так далее. Сфера исключительного ведения субъектов РФ, согласно ст. 73 Конституции РФ, четко не определена, формируется по остаточному принципу и по своему содержанию достаточно обширна;

– равноправие субъектов РФ и равноправие в самоопределении народов. Раскрывается в наличии возможности у местного населения изменить статус субъекта, включить в свой состав другой субъект, разъединиться на несколько территориально-административных единиц, ограниченной сохранностью делимитации государственной границы РФ и установленных основ конституционного строя России. Помимо прочего, согласно ст. 5 Конституции РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа являются равноправными, равнообязанными и обладают идентичным юридическим статусом, закрепленным в Конституциях и Уставах субъектов РФ.

Особенность российской модели государственного строительства заключена в комплексном своеобразии элементов федералистской природы, а также в затяжной и незавершенной проблеме отличия конституционных положений от реального состояния государственного строительства. На 2023 г. субъектный состав России включает в себя 89 регионов, в том числе 24 республики, 9 краев, 48 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Существенные различия регионов-субъектов по площади занимаемой территории, по природно-климатическим, социально-экономическим, демографическим, а в некоторых

случаях и управленческо-правовым условиям и особенностям (например, Тюменская область с автономными округами Ханты-Мансийский – Югра и Ямало-Ненецкий; Красноярский край с Таймырским Долгано-Ненецким и Эвенкийским районами с особым статусом) являются основаниями для того, чтобы называть Российскую Федерацию «асимметричной федерацией» [8, с. 233]. Проявление фактора асимметрии прослеживается, например, в функционировании международных связей с республиками федерации, подчеркивающим неравномерное социально-экономическое развитие территорий и различия в правовом положении субъектов, не реализующих функцию сотрудничества с зарубежными странами. Существенным пробелом правового регулирования федеративных отношений выступает отсутствие стандартизированной системы распределения полномочий центральных органов власти, органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления в бюджетной сфере, с целью снижения дефицита на местах. Практика демонстрирует непрозрачность трансфертного межбюджетного процесса и зависимость выплат от угодности региональных властей центру, влияния и элитарности глав субъектов. Следовательно, воплощение принципа равноправия субъектов Российской Федерации в полной мере не обеспечено.

Недостаточность знаний о тонкостях становления, развития и изменения российского федерализма делает сложным формулирование правильных выводов и внесение предложений по дальнейшему укреплению государственности, совершенствованию федеративных отношений, четкому оформлению статуса каждого субъекта Федерации как самостоятельной, но неотъемлемой составной части Российского государства.

На протяжении четверти века эксперты-правоведы выявляют оптимальные положения реформирования федеративного устройства, подвергают анализу пути и способы практического позиционирования экономического и политического равенства субъектов Федерации. Сложность корректировки федеративных реалий определена

необходимостью учета государственно-правовых, национальных, территориальных, экономических и других особенностей.

В основу новой модели качественного государственного управления и в целом эффективного функционирования государства должны быть заложены принципы единства, легитимности, равного представительства и взаимодействия всех уровней власти: как федерального, так и уровня субъектов, исполняющиеся в соответствии с принятыми государственными стандартами и нормами. Ключевой задачей становится развитие демократических тенденций, реформирование центрально-региональных отношений, сглаживание диспропорций уровня и качества жизни населения с использованием дифференцированного подхода, а также возрастание ответственности государственной власти пропорционально объему исполняемых функций и полномочий. Помимо прочего, успешная практика укрупнения субъектов федерации позволяет предложить курс на вторую волну ее реализации с целью создания условий практического воплощения конституционных принципов [1, с. 85].

В вопросах реформирования федеративного устройства немаловажное место занимает определение правового положения высшего должностного лица субъекта РФ. Всесторонняя и обстоятельная характеристика правового института высшего должностного лица субъекта РФ невозможна без уточнения сущности составляющих понятий «правовой институт» и «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации».

В юридическом словаре правовой институт представлен «системой взаимосвязанных норм, регулирующих относительно самостоятельную совокупность общественных отношений или какие-либо их компоненты, свойства» [72, с. 458].

Т.Н. Радько определяет правовой институт как «группу норм права, связанных между собой предметно-функциональными связями, регулирующих конкретный вид общественных отношений и приобретающих в силу этого относительную устойчивость и самостоятельность

функционирования» [66, с. 73]. В.В. Оксамытный рассматривает институт права в контексте «совокупности взаимосвязанных правовых норм, регулирующих определенную группу или сторону однородных общественных отношений» [64, с. 92].

Представленные толкования объединяет отражение правового института через совокупность норм права, сложившихся внутри отрасли. Помимо этого, политико-правовые условия уточняют сущность правовых институтов через специфический предмет правового регулирования, воплощающий основные принципы воздействия права на соответствующую область общественных отношений. Правовые институты, как обособленная часть отрасли, могут быть закреплены в отдельном нормативном юридическом акте, что обусловлено развитием общественных отношений, расширением и усложнением общественных связей и повышением правовой культуры. Формирование правового института возможно через правотворчество уполномоченных органов согласно определенным теоретическим разработкам, через влияние в применении судебной практики и через выделение института в самостоятельный структурный элемент нормативного акта.

По видовой характеристике правовые институты подразделяются на:

– отраслевые / комплексные. Отраслевые институты объединяют юридические нормы по предмету правового регулирования одной отрасли права. Комплексные институты упорядочивают общественные отношения по предмету воздействия на несколько отраслей права;

– материальные / процессуально-процедурные. Материальные институты включают общие нормы функционирования общественных отношений. Процессуально-процедурные институты предусматривают реальную практику применения правовых норм в зависимости от складывающихся условий;

– общие / специальные. Общие институты регламентируют содержание предмета регулирования, обуславливают методы формирования и

функционирования отрасли права. Специальные институты упорядочивают общественные отношения, гарантируют и охраняют субъективные права и юридические обязанности их участников;

– учредительные / регулятивные / правоохранительные. Учредительные институты закрепляют правовые статусы субъектов правоотношений. Регулятивные институты фиксируют состав их субъектов, определяют выявление определенных юридических фактов и наступления юридических последствий, устанавливают права и обязанности субъектов правовых отношений. Охранительные институты призваны обеспечить применение государственного принуждения за выявленные нарушения установленных правовых норм с целью эффективного развития демократического и правового государства;

– правовые институты, закрепленные в одном нормативном акте / в единице структурного подразделения нормативного акта / в одной части единицы структурного подразделения нормативного акта / в объединении нескольких структурных подразделениях нормативных актов / в нескольких нормативных актах [67, с. 266].

Особенности формирования и функционирования структурного устройства правового института отражают правовой режим государства, уровень законности и правопорядка в обществе, изменения социально-экономического развития и преобразования в политической системе. Так, зарождение и динамика анализируемого правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации явились результатом проводимых административных реформ, что подчеркивает потребность в обновлении российской правовой системы с учетом прогрессивности и усложнения современных процессов развития государства и общества.

Резюмируя изложенное, правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации классифицируется как материальный, специальный, регулятивный по функциональной роли в обеспечении общественных отношений, и комплексно закрепленный в отраслях

административного и конституционного права. При этом отсутствие отдельного нормативного правового акта о совокупности норм, его составляющих, на наш взгляд, является существенной недоработкой отечественного законодателя.

Для раскрытия понятия «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации», проанализируем положения источников конституционного и административного права.

В Конституции РФ термин «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» не закреплен. В контексте обязанностей, прав и ответственности используется термин «должностное лицо»:

– ст. 15 – «...должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»;

– ст. 24 – «.должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы»;

– ст. 41 – «сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом»;

– ст. 46 – «решения и действия (или бездействие) должностных лиц могут быть обжалованы в суд»;

– ст. 53 – «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) должностных лиц».

Федеральный закон о публичной власти определяет высшее должностное лицо субъекта РФ как руководителя исполнительной власти в субъекте Российской Федерации. В законе закреплены положения о порядке избрания, проведения выборов, вступления в должность, об ограничениях, запретах, объеме полномочиях высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и гарантий их реализации. Кроме этого закон



содержит положения о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации представляет субъект в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей; обнародует законы; формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; представляет ежегодные отчеты о результатах деятельности; вправе требовать созыва внеочередного заседания и вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса; обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ.

На уровне субъектов РФ наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливается Конституцией (Уставом) субъекта РФ как «Глава», «Губернатор» или «Мэр». С учетом исторических, национальных и иных традиций к этим наименованиям может присоединяться дополнительное. К тому же высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может возглавлять высший орган исполнительной власти субъекта РФ, что также влияет на наименование. Основным ограничением является то, что в наименовании должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не должно быть слова «Президент». На сегодняшний день высшие должностные лица субъектов РФ именуется:

- Глава Республики (Республика Адыгея, Республика Мордовия, Республика Дагестан и другие);
- Глава (Раис) Республики (Республика Татарстан);
- Глава Республики – Председатель Правительства Республики (Республика Хакасия);
- Губернатор (Ростовская область, Самарская область, Еврейская автономная область, Ставропольский край, г. Севастополь и другие);

– Мэр (г. Москва).

Реформирование актуализировало спор между политологами о важности приведения к единообразию нормативных положений субъектов Федерации, затрагивающих наименование должности высшего должностного лица. Следует отметить, что процесс юридической унификации терминологии не изменит сложившихся реалий во властеотношениях регионов и центра, не затронет иерархию вертикали государственной исполнительной власти, а лишь повлечет за собой неоправданные временные и финансовые затраты деятельности органов власти. Более убедительно звучит предложение об утверждении рамочного закона о правовом институте высшего должностного лица субъекта РФ.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливается особая административная ответственность должностного лица. В ст. 2.4 под «должностным лицом» именуется лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления...» [10].

Пояснение словосочетаний «представитель власти», «лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции» законодательно не предусмотрено. Лишь в судебной практике в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2000 № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» имеются положения об организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функциях. Организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров,

организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений [56].

Таким образом, с целью определения базовых основ, выявления составных компонентов, выработки рекомендаций относительно качества существующих и недостающих правовых норм полагаем, что необходимы легальные дефиниции понятий «высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» и «института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации», которые целесообразно закрепить в отдельном законе. Конкретизация положений позволит устранить правовые противоречия и разнообразие в положениях нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Предлагается закрепить авторское определение комплексного правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, заключающееся в «совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения и закрепляющих процедуры вступления и освобождения от занимаемой должности; объем полномочий, гарантий их реализации и передачи компетенций; права личного и обеспечительного характера; ограничения, основания и механизмы разрешения конфликтов; основания и виды ответственности, а так же досрочное прекращение полномочий».

## **1.2 Этапы становления правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

На сегодняшний день процессы кадрового обновления в региональном управлении, в частности перестановки в губернаторском корпусе, выводят вопросы правового института высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации на передний план. Применяя метод анализа эволюции федеративных политико-территориальных отношений, представляется возможным выявить управленческие ошибки прошлого, на их фоне сформировать ряд принципиально новых предложений по совершенствованию законодательства об организационно-правовой системе, применению перспективных демократических подходов к взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов субъектов РФ, и по оптимизации показателей эффективности их деятельности [4, с. 42]. Хотелось бы подчеркнуть, что в данном параграфе магистерской диссертации эволюция института высшего должностного лица субъекта Федерации будет упорядочена на 6 основных этапах изменения соответствующих правовых норм.

Первый этап длился с 1988 г. по 1991 г. и характеризовался перестроечными преобразованиями общественной жизни, повлекшими за собой переориентацию на капиталистический путь развития и становление предпосылок распада Союза Советских Социалистических Республик. Согласно положениям Конституции СССР 1977 г. [12] исполнительная власть в административно-территориальных единицах осуществлялась исполнительным комитетом областного / краевого / автономного областного / автономного краевого Совета народных депутатов, избранным им сроком на 2,5 года. Высшим должностным лицом исполкома номинально являлся Председатель, осуществлявший руководство в пределах своей компетенции. В реальности главенствующую позицию в управлении занимал первый секретарь партийного комитета области / края / автономной области / автономного края. В 1988 г. был дан старт новой политической реформе, затронувшей правовое положение Советов народных депутатов посредством принятия Закона СССР «О выборах народных депутатов Союза Советских Социалистических Республик» [35] и внесшей соответствующие изменения в Конституцию о руководящем положении выборных органов, а не партийных

[59]. Следовательно, возрос правовой статус высшего должностного лица исполнительного комитета Совета народных депутатов.

Распад экономических связей, рассогласованность иерархии и правовых норм в законодательствах, стремление к обособлению республик послужили следствием «парада суверенитетов» на уровне Советского Союза [24, с. 51]. В то же время, принятие закона «О разграничении полномочий между СССР и субъектами федерации» [54], уравнившего в правах автономные и союзные республики, определило необходимость предоставления субъектам неограниченной свободы властных полномочий с целью предотвращения угрозы сецессии и сохранения целостности федеративного государства. Автономные республики в течение четырех месяцев приняли декларации о государственном суверенитете, что послужило фундаментом образования правового института Президента в республиках. Президент признавался высшим должностным лицом республики и главой исполнительной власти. Подобная модель института высшего должностного лица выстраивалась и на уровне иных субъектов. Уточнить декларации и урегулировать отношения с автономиями был призван Федеративный договор. Началась разработка нормативного правового акта, который должен был разграничить предметы ведения и полномочия между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации и закрепить основы о гарантиях суверенитета, экономической самостоятельности автономий, их культурной и национальной самобытности, права на справедливое и равноправное представительство во всех органах федерации.

Второй этап относится к временному отрезку с 1991 г. по 1993 г. и связан с ослаблением центральной власти, состоянием пренебрежения со стороны региональных сообществ по вопросам подчинения, соблюдения и не противоречия их правотворчества конституционным принципам и федеральному законодательству. В 1991 г. было принято Постановление Верховного Совета «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по

обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР» [39], которое существенно расширило полномочия главы государства относительно регионального устройства. На смену исполкомов Советов народных депутатов с руководителями в лице председателей пришли Администрации, возглавляемые главой. Глава края, области, автономного края и автономной области стал подотчетен Президенту РСФСР и назначаться на должность им же, по согласованию с региональным Советом народных депутатов. Положения Постановления конкретизировались в одновременно-изданном Указе Президента РСФСР «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти РСФСР» [42]. Так, в п. 4 закреплялось упразднение исполкома Совета народных депутатов и о правопреемственности Главы администрации. Устанавливались полномочия Главы администрации по осуществлению исполнительно-распорядительных функций, изданию Постановлений и Распоряжений, подготовке и предоставлению отчетности об исполнении бюджета, самостоятельному формированию организационно-правовых основ деятельности Администрации, назначению и освобождению должностных лиц структурных подразделений. В случае отрешения от должности Главы административно-территориальной единицы одновременно прекращаются и полномочия Администрации. Следует отметить право Главы администрации на выражение несогласия с решениями соответствующего Совета народных депутатов и его органов. В свою очередь, Совет народных депутатов мог отклонить указанный протест большинством голосом. Тем не менее, указанное полномочие говорит о многом, ведь в предшествующий период привилегированности представительных органов власти, данное положение и вовсе не имело место [17, с. 45]. В целях взаимодействия вертикали исполнительной власти появились новые правовые институты представительства: Представительства республик при Президенте РСФСР и

представители Президента РСФСР на местах, входящие в состав территориальных органов Контрольного Управления Президента РСФСР.

Поправки, внесенные последующим Указом Президента от 22.08.1991 № 134, предопределили новый виток государственного развития, реформирующий систему исполнительной власти. Пункт 1 провозглашал единую систему исполнительной власти в РСФСР с входящими в ее состав «Президентом РСФСР и Вице-президентом РСФСР, Советом Министров РСФСР, главами исполнительной власти и Советами Министров республик в составе РСФСР, главами и органами исполнительной власти автономных и административно-территориальных образований, иных должностных лиц исполнительно-распорядительных органов» [58]. Нововведения были призваны установить рамки деятельности региональных элит и направлены на централизацию государственной власти.

Осенью 1991 г. Верховный Совет РСФСР предпринял попытку изменения порядка назначения на должность высших должностных лиц субъектов и установил всеобщий день прямого голосования для руководителей регионов. Однако Съезд народных депутатов не поддержал данный закон и до апреля 1993 г. прямые выборы глав регионов были заморожены.

Запущенный в 1990 г. процесс разработки Федеративного договора [78], спустя два года приобрел итоговый вид нормативного документа, подписанного, утвержденного и инкорпорированного в текст Конституции РСФСР 1978 г. Он включал в себя 3 части:

– Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»;

– Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации»;

– Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации».

Нормативно-закрепленный перечень полномочий существенно расширил возможности правового регулирования субъектами Российской Федерации вопросов государственной, экономической, международной, социальной и политической деятельности. Республики, в отличие от других субъектов Российской Федерации, наделялись всей полнотой государственной власти и признавались суверенными государствами, что позволило говорить о сложившемся конституционно-правовом неравенстве.

Третьим этапом следует обозначить временной отрезок с 1993 г. по 2000 г. Конституционный кризис, накалившийся до конфликтных событий «Черного октября», в конечном итоге завершился государственным переворотом. Советы всех уровней были упразднены, и по форме правления государство превратилось в президентскую республику. Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации [14] изменила модель функционирования Федеративного договора, лишила республики суверенитета и провозгласила равноправие всех субъектов федерации. Отныне республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область обладали исключительными полномочиями по выстраиванию системы органов государственной власти на своей территории.

В ближайшей перспективе планировалось издание рамочного закона, который был призван установить порядок деятельности и правовой статус законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. До момента его принятия ситуация в стране складывалась таким образом, что органы государственной власти субъектов РФ отличались по объему полномочий, самостоятельно определяли свой правовой статус и организацию деятельности. А представительными органами субъектов РФ



даже предпринимались попытки регионального нормативно-правового воздействия на влияние исполнительной власти под руководством высшего должностного лица, возросшее после ликвидации Советов.

Учитывая незавершенность процесса формирования законодательной базы в ряде субъектов Российской Федерации, в целях укрепления основ народовластия и обеспечения поэтапной конституционной реформы были изданы: Указ Президента Российской Федерации от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» [62] и Указ Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» [41], закрепившие полномочия высших должностных лиц субъектов и положения о назначении на должность и освобождении от должности по указу Президента Российской Федерации.

Отметим, что этап характеризуется непоследовательностью в решении вопросов о замещении должностей руководителей субъектов Российской Федерации и применением персонализированного подхода [23, с. 26]. В качестве доказательства можно привести Указ Президента Российской Федерации от 11.05.1995 № 479 «О выборах губернатора Свердловской области» [34]. Обращение Свердловской областной Думы о проведении выборов губернатора Свердловской области было рассмотрено и в порядке «исключения» одобрено. Особенностью является факт использования формулировки «как исключение» лишь в данном нормативном правовом акте, единожды.

Указ Президента РФ от 17.09.1995 № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» [33] вновь внес изменения в порядок наделения полномочиями руководителей субъектов РФ и провозгласил проведение прямых выборов на основе всеобщего равного и тайного голосования. Вдобавок ко всему высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

Федерации являлось одновременно и членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от своего региона [49].

Рамочный закон был принят только в октябре 1999 г. и получил название Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Применительно к институту высшего должностного лица субъекта РФ были закреплены: наименование, порядок вступления в должность путем проведения выборов населением субъекта РФ, основные полномочия, а также условия, основания и процедура прекращения исполнения полномочий. Единые правила проведения всенародных выборов соответствовали государственной тенденции демократизации общества, что само по себе представляло сложно прогнозируемым процессом, способным создать негативные явления в виде развития автономных политических режимов в регионах и сепаратистских движений. Вследствие чего законодатель решил пойти по пути централизации государственной власти [7, с. 41].

Четвертый этап, продолжавшийся с 2000 г. по 2004 г., связан с реформированием организации государственной власти в контексте использования конституционно-правовых инструментов, усиления доминирующей роли федеральных органов, совершенствования контроля за исполнением их решений, обеспечения единства управления и нормализации федеративных отношений. Новый политический курс, предложенный Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, определил три основных направления по урегулированию процессов и устранению дисбаланса межуровневых властных отношений:

– Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [45] преобразовал институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации

Федерации в федеральных округах и утвердил 7 федеральных округов. На сегодняшний день их численность возросла до восьми;

– изменения в Федеральном законе от 05.08.2000 № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [50] установили запрет на совмещение государственных должностей со статусом члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Теперь состав палаты формируется не из высших должностных лиц субъектов РФ, а из представителей, избранных законодательным органом субъекта Российской Федерации или назначенных руководителем высшего исполнительного органа субъекта РФ;

– за ограничением института Представительства субъектов при Президенте Российской Федерации последовал Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» [37]. Государственный совет получил статус совещательного органа, содействующего реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. В его составе числились Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Пятый этап относится к периоду с 2004 г. по 2012 г. С принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [32] было увеличено количество норм, составляющих институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Устанавливалась ответственность высшего должностного лица

перед Президентом Российской Федерации в виде предупреждения, выносимого в случае его бездействия по устранению выявленных противоречий в нормативных правовых актах, изданных высшим должным лицом субъекта РФ, или по приостановлению действия таких актов. Срок устранения причин предупреждения составлял один месяц. При отрицательном результате разрешения сложившихся противоречий или выхода за рамки установленных сроков Президент Российской Федерации может отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от занимаемой должности. В виду особых обстоятельств, попадающих под статьи Уголовного Кодекса Российской Федерации [76], Президент Российской Федерации вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей, в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

На смену прямых выборов вводился способ назначения на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации законодательным органом государственной власти субъекта, по представлению Президента Российской Федерации [73, с. 68]. Список кандидатур с приложением необходимых документов для замещения должности формируется руководителем Администрации Президента Российской Федерации по результатам предварительных консультаций с полномочным представителем Президента Российской Федерации по федеральному округу, политическими партиями и общественными объединениями [47].

Шестой этап, определяемый с 2012 г. и продолжающийся по настоящее время, охарактеризован возвращением к первоначальным положениям правовых норм, регулирующих избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Президентом Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думой Федерального Собрания Российской

Федерации был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» [30]. Согласно содержанию документа, предлагалось гражданам административно-территориальной единицы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании определять высшее должностное лицо исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Несмотря на непоследовательность конституционно-правовой политики государства, проект был принят [31]. Лица, претендующие на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо выдвигались политическими партиями, либо являлись самовыдвиженцами. При этом политические партии обладали возможностью перед выдвижением своих кандидатур запросить консультацию у Президента Российской Федерации, а самовыдвиженец, имея целью участие в выборах и назначение на должность, был обязан заручиться поддержкой населения и собрать определенное количество подписей, установленное законодательством субъекта Российской Федерации.

Заданные изменения, корректирующие процессы государственного строительства, воспроизводили принципы федерализма и демократизации власти. Но далеко не все субъекты Российской Федерации охотно поддержали нововведения о модели института прямых выборов. К Президенту стали поступать ходатайства от глав регионов с просьбой о самостоятельности в вопросах формирования и назначения на должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, ссылаясь на нестабильную региональную политическую обстановку. Президент Российской Федерации пошел навстречу субъектам РФ, одобрил обращения и сохранил обе модели наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Поправки, закрепленные в Федеральных законах от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [27]

предоставляли субъектам Российской Федерации право заменять прямое голосование населения процедурой избрания высшего должностного лица парламентом субъекта РФ. С этого момента политические партии вносят на рассмотрение Президенту Российской Федерации список кандидатур (не более трех лиц от каждой партии) для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом положение об обязательном членстве кандидата в партии не предусмотрено. После чего из предложенных кандидатур глава государства представляет троих кандидатов, вне зависимости от причастности к конкретной политической партии, для избрания на должность в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определяется в Конституции (Уставе) и законе субъекта РФ.

На сегодняшний день прямой порядок выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации функционирует в 75 регионах. В остальных 10 субъектах лица, замещающие данную должность, избираются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В 4-х новых субъектах РФ пока не приняты соответствующие нормативно-правовые акты и действует переходный период. Существуют также особенности в процедуре избрания высшего должностного лица автономного округа. В федеральном законодательстве установлено, что их руководители избираются по согласованию с губернаторами области, в состав которой входят эти округа. Губернатор, рассматривая кандидатуры, отбирает не менее пяти и вносит их на рассмотрение Президенту Российской Федерации. Глава государства, в свою очередь, представляет в законодательный (представительный) орган автономного округа трех претендентов для избрания.

Практикуемая политическая модель является хорошим примером организации и функционирования государственного управления в контексте выстраивания «здоровых» отношений федерального уровня и уровня

субъектов. К тому же, повышение ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации за осуществление властных полномочий и необходимость отчета перед двумя инстанциями – Президентом Российской Федерации и населением субъекта должно способствовать оптимизации и эффективности его профессиональной служебной деятельности.

Таким образом, становление правового института высшего должностного лица субъекта РФ, происходившее под влиянием множества исторических факторов, предстает сложным и на определенных этапах непоследовательным процессом. Функционирование и совершенствование правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должно происходить с учетом текущих реалий, особенностей и условий как внутренней, так и внешней политики государства. Историко-правовой анализ позволил выявить изменения в общественной, социально-экономической, политической и федеративной обстановке в Российском государстве и раскрыл причины коллизий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации, регулирующим, в частности, и правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В настоящий момент складывается необходимость в продолжение модернизации законодательства и поиске оптимальных для российской правовой системы способов формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, с учетом конституционных принципов народовластия и федерализма.

### **1.3 Зарубежная практика правового регулирования положения высшего должностного лица субъекта федерации**

Разрешение вопросов правового регулирования положения высшего должностного лица субъекта федерации требует проведения комплексного научного анализа федеративной модели и выявления новых подходов

взаимодействия системы органов государственной власти с целью оптимизации показателей эффективности их деятельности.

Изучение зарубежной практики организации федеративного политико-территориального устройства, с учетом ряда географических, субэтнических, исторических, а также правовых особенностей становления и развития государств, создает возможность представить ряд наиболее совершенных инструментов и методов взаимодействия и функционирования органов государственной власти в российской организационно-правовой системе.

В современном мире насчитывается 27 федеративных государств: Австралийский Союз, Австрийская Республика, Аргентинская Республика, Боливарианская Республика Венесуэла, Босния и Герцеговина, Исламская Республика Пакистан, Канада, Королевство Бельгия, Малайзия, Мексиканские Соединенные Штаты, Объединенные Арабские Эмираты, Республика Индия, Республика Ирак, Российская Федерация, Сомали, Союз Коморы, Соединенные Штаты Америки, Судан, Федеративная Республика Бразилия, Федеративная Республика Германия, Федеративная Республика Нигерия, Федеративная Демократическая Республика Непал, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия, Федерация Сент-Китс и Невис, Федеративные штаты Микронезии, Швейцарская Конфедерация, Южный Судан.

В трудах авторов конституционного права представлена классификация стран-федераций по ряду присущих им признаков.

Во-первых, среди признаков выделяют способ формирования:

– национальный – объединение разрозненных субъектов в единое целостное государство на национальной (этнической) основе. Примером являются Республика Индия, Федеративная Республика Нигерия, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия, Босния и Герцеговина, бывший СССР. Сформированный в советскую эпоху этнический федерализм обострил национальный вопрос, выступил дестабилизирующим фактором в



межэтнических отношениях и в функционировании единой сильной федерации в целом;

– территориальный – образование единого целостного государства вне зависимости от национальной принадлежности, как например, Мексиканские Соединенные Штаты, Федерация Сент-Китс и Невис, Малайзия, Федеративные штаты Микронезии, Боливарианская Республика Венесуэла. Данный способ формирования считается наиболее устойчивым, так как исключает появление возможных сепаратистских волнений и конфликтов по этнической принадлежности;

– национально-территориальный – включает оба вышеописанных порядка объединения государственных образований, отличающихся своеобразием национального состава населения и проживающих на исторически сложившейся и экономически целостной территории. По этому способу осуществлено устройство Канады, Судана, Республики Ирак, Швейцарской Конфедерации. В число национально-территориальных федераций входит и Россия: республики, автономные области и автономные округа сформированы по национальному способу, а края, области, города федерального значения по территориальному [20, с. 323]. Российская Федерация обладает государственным суверенитетом, входящие в ее состав субъекты не имеют права сепарации.

Во-вторых, способ оформления:

– договорный – совместная организация ранее суверенных, независимых субъектов государства, базирующаяся на заключении договоров между ними, с целью осуществления управления по общим вопросам. Переустройство территории и структурирование модели управления складывается «снизу вверх», регионы имеют высокий уровень политической автономии. Применен Швейцарской Конфедерацией и Объединенными Арабскими Эмиратами;

– конституционный – организация управления субъектов, подверженная значительному влиянию со стороны центральных органов

государственной власти посредством принятия верховного закона страны, Конституции, закрепляющей положения о территориальной государственной целостности. Объединение и построение системы происходит «сверху вниз» [6, с. 55]. К данной группе относятся Республика Индия, Исламская Республика Пакистан, Федеративная Республика Бразилия.

Несмотря на научно-обоснованные положения о выделении двух способов оформления федеративного государственного устройства, в современных государствах зафиксированы случаи параллельного развития элементов договорного процесса и конституционного регулирования. Вследствие чего правильнее будет обозначить и переходный способ – конституционно-договорной. Так, изначально сформированные на договорных основах Федеративная Республика Германия, Австрийская Республика, с течением времени путем конституционной реорганизации приобрели новые внутренние межрегиональные границы. Королевство Бельгия было провозглашено федерацией с момента утверждения соответствующей поправки в Конституцию, однако данному событию предшествовали напряженные переговоры и достижение определенных договоренностей между языковыми сообществами [15, с. 158].

Что касается положения Российской Федерации в вопросе об определении способа оформления современного государства, единого мнения среди ученых достигнуто не было. Одни авторы утверждают, что федеративное устройство России относится к конституционной организации, впервые провозглашено в Конституции РСФСР 1918 г. и на современном этапе закреплено ныне действующей Конституцией РФ, принятой всенародным референдумом и имеющей особую юридическую силу. Другие исследователи постсоветского периода настаивают на изменении конституционного статуса, определении договорной модели и факте подписания Федеративного договора между федеральным центром и республиками о частичном делегировании своих полномочий и

предшествующее данному событию принятие деклараций их независимости [9, с. 296].

Конституционно-правовой статус субъектов характеризует правовое состояние, описывающее систему правовых связей, правоотношений в определенном государстве. Согласно данному критерию выделяют:

– симметричные федерации – гомогенность и паритетность между субъектами и в отношениях с федеральной властью. В качестве примера отметим Федеративную Республику Германия, Австрийскую Республику, Российскую Федерацию. Формально ст. 5 Конституции РФ определяет, что «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации» [14];

– асимметричные федерации – субъекты наделены разным статусом, а, следовательно, и объемом реализуемых полномочий, что проявляется в наличии диспропорций в развитии территориальных единиц. К ним, например, относятся Соединенные Штаты Америки, Федеративная Республика Бразилия, Австралийский Союз, Канада. Фактически Россия в большей степени относится к асимметричным федерациям, где полное позиционное уравнивание государственно-правовых образований невозможно и способно привести к сепаратистским волнениям.

По степени централизации власти выделяют федерации:

– централизованные, особенность которых – концентрация полномочий и ресурсов на федеральном уровне, иерархичность институтов политической системы (Аргентинская Республика, Республика Индия, Российская Федерация). В данном контексте Россия характеризуется принципами: верховенства Конституции и федерального законодательства; единства системы органов государственной власти, строящейся на федеральном уровне и уровне субъектов РФ; обязательного исполнения в субъектах РФ актов, принимаемых федеральными органами законодательной,

исполнительной и судебной ветвей власти; единства денежной, кредитной, бюджетной и налоговой систем;

– децентрализованные, особенностью которых является гарантированная самостоятельность управления с преимущественным использованием собственных ресурсов; делегирование полномочий федеральным органам по вопросам, требующим совместного эффективного решения; выборность властей и широко реализуемая практика общественного участия и контроля (Швейцарская Конфедерация).

Установленный федеративный государственный строй определяется и через разграничение предметов ведения и полномочий между центром и субъектами. С учетом специфики стран-федераций мировая практика выделяет несколько моделей разграничения предметов ведения и полномочий:

– исключительная компетенция федерации и отнесение вопросов управления вне данных пределов к ведению субъектов. Федеральные органы наделены значительным объемом полномочий, осуществляют деятельность по регулированию соответствующих сфер общественных отношений и имеют возможность передавать определенные права на уровень субъектов. Создается широкое правовое поле для компетенций федерации, поскольку отсутствует уточнение исключительных прав субъектов. Данная модель применяется в Австрийской Республике, Соединенных Штатах Америки;

– исключительная компетенция субъектов, отрешившая федеральный центр от регулирования сферы своего ведения. Гарантированность самостоятельного осуществления управленческой деятельности по установленным вопросам ведения: организация местного самоуправления, сфера образования и др., без вмешательства федерации. На современном этапе развития стран-федераций модель не находит применения;

– исключительная компетенция федерации и исключительная компетенция субъектов – закреплены в конституционных положениях

Аргентинской Республики, Канады, Мексиканских Соединенных Штатов, Швейцарской Конфедерации;

– исключительная компетенция федерации, исключительная компетенция субъектов и совместные компетенции. Наиболее правоёмкая и многоаспектная модель государственного строительства, при которой совместные компетенции организуются либо, исходя из принципа субсидиарности (передача полномочий нижестоящим уровням с учетом наличия у них возможностей для выполнения заданных функций), либо выстраиваются по принципу конкуренции (самостоятельная политика субъектов по неурегулированным федерацией вопросам). К странам с такой системой относятся Республика Индия, Федеративная Республика Бразилия, Федеративная Республика Германия.

– исключительные полномочия федерации и совместные предметы ведения федерации и субъектов. К странам, использующим данную модель, относятся Австралийский Союз, Исламская Республика Пакистан, Российская Федерация, Федеративная Республика Нигерия. В связи с тем, что данный подход четко определяет исключительную компетенцию федерации и преобладание актов ее органов над актами органов субъектов, это служит укреплению единства самой федерации в целом, а отсутствие конкретного перечня для субъектов федерации предполагает достаточно обширную сферу для их деятельности. Из недостатков, отметим, усложненность детального разграничения сферы совместного ведения и исключительного ведения субъектов [69, с. 46].

Анализ представленной классификации федеративного устройства и моделей разграничения предметов ведения подводит к выводу об уникальности каждого государства, присущих им особенностях и отсутствию единого подхода к вопросу построения общественной организации. Однако, при широком рассмотрении прослеживается закономерность закрепления практически идентичных полномочий за разными уровнями государственной власти. С целью модернизации существующей в России модели

разграничения предметов ведения, представляется необходимым оформление конституционно-закрепленного перечня исключительных полномочий субъектов Федерации. Данные изменения позволят установить за субъектами РФ конкретные объекты их сферы деятельности и избежать юридических коллизий и двойственного толкования предметов ведения самой федерации.

Переходя к вопросу правового положения высшего должностного лица субъектов федерации, акцентируем внимание на конституционно-правовых положениях различных государств.

Во-первых, рассмотрим федерации западноевропейского типа. В Австрийской Республике главой исполнительной власти земель и высшим должностным лицом субъектов федерации является губернатор, избираемый на выборах в Законодательном Собрании земель. В столице, г. Вене, губернатор именуется «бургомистром земли», сохраняя общие функции управления. До вступления в должность губернатор (бургомистр) произносит присягу федеральному Президенту. Для руководства аппаратом Правительства земель создается вспомогательный орган при губернаторе земли – Служба управления земли, во главе с директором. Осуществление исполнительной власти органами земель регулируется указаниями федерального Правительства и федеральных министров, что придает им роль, схожую с территориальными подразделениями. Закреплена двойная ответственность губернатора перед федеральным Правительством, Национальным советом и перед избравшим его законодательным собранием земель [19, с. 466].

В субъектах Королевства Бельгия исполнительную власть обеспечивает Правительство сообществ и регионов, состоящее из министров и избираемое советами из числа своих членов, во главе с премьер-министром, именуемым «министр-президент». Выборы проводятся по системе пропорционального представительства. Наряду с членами Правительства функционируют региональные государственные секретари, являющиеся заместителями министров. Особенности организации органов исполнительной власти

субъектов являются неограниченный законодательно срок выполнения полномочий должностных лиц и добровольное, согласованное объединение правительств Фламандского региона и Нидерландскоязычного сообщества в один орган.

Швейцарская Конфедерация объединяет 26 кантонов, три из которых разделены на полукантоны. Орган исполнительной власти субъекта – Правительственный Совет, члены которого равны по праву и избираются населением по мажоритарному принципу. Исключение составляет кантон Тичино с пропорциональной системой представительства в Правительстве. Срок полномочий созыва Правительственного Совета равен 4 годам. Особенность функционирования органов исполнительной власти субъектов проявляется в разрешении для членов Правительства некоторых кантонов совмещать государственную деятельность с любой другой занятостью и право граждан на проведение голосования об отставке Правительства. Правительственный Совет, исполняя предписанные полномочия, несет политическую ответственность исключительно перед гражданами кантона. Полностью отсутствует дисциплинарная ответственность перед федеральным Правительством и возможность по решению суда назначить исполнение федерального закона.

Во-вторых, следует рассмотреть федерации североамериканского типа. В штатах Австралийского Союза исполнительный орган представлен Правительством, председатель (премьер) которого является лидером парламентского большинства и избирается всеобщим голосованием сроком на 3-4 года в зависимости от субъекта. Особенностью устройства системы органов государственной власти является принадлежность ее исполнительной ветви монарху. Королем Великобритании, по совету премьер-министра Союза, назначается высшее должностное лицо уровня субъекта – Губернатор штатов [81, с. 40].

Высшим должностным лицом Канадских провинций назначается лейтенант-губернатор по рекомендации премьер-министра провинции. В

отличие от Австралийского союза, право назначения передано не монарху, а федеральному генерал-губернатору. Срок сохранения главой провинции занимаемой должности рассчитывается исходя из степени лояльности и отсутствия существенных разногласий с федеральными властями. Правительство провинций возглавляется премьер-министром, избираемым на 5 лет, через лидерство в парламентском большинстве.

В Соединенных Штатах Америки система исполнительной власти штатов единообразна с федеральным уровнем [19, с. 480]. Во главе административно-политических единиц стоит губернатор, избираемый населением на 4 года. В зависимости от штата может быть предусмотрена должность лейтенант-губернатора, выбираемого гражданами или сенатом штата и обладающего всей полнотой компетенции, наряду с губернатором. Лейтенант-губернатор входит в состав Правительственного Совета под председательством губернатора.

Если рассматривать федерации Латиноамериканского типа, то, к примеру, в провинциях Аргентинской Республики исполнительные полномочия переданы главе Администрации в виде губернатора и вице-губернатора, посредством прямых выборов. Срок нахождения в должности равен 4 годам. Избранные большинством голосов губернатор и вице-губернатор обязуются в течение 5 дней, следующих за днем их уведомления об избрании, сообщить председателю Законодательной ассамблеи и предшествующему губернатору провинции о своем согласии принять мандат. В случае, если гражданин принимает решение об отказе от мандата губернатора или вице-губернатора, Законодательная ассамблея собирается для назначения временно исполняющего обязанности губернатора, функционирующего до дня следующих выборов.

Особенность устройства Федеративной Республики Бразилия определена фактическим уравниванием статуса муниципальных образований с правами штатов. Исполнительная власть осуществляется губернатором и вице-губернатором, которые назначаются Президентом сроком на 4 года



после проведения всеобщего голосования за 90 дней до истечения мандата их предшественников. Параллельно с Конституцией штатов основные положения о статусе губернатора, порядке избрания высших должностных лиц штатов закреплены специальным федеральным законом [80, с. 374].

В Мексике управление штатами и федеральным округом поручается выборным губернаторам, находящимся в должности однократно и не более шести лет. В Венесуэле главы-губернаторы исполнительной власти субъектов избираются на четыре года, но в отличие от руководителей мексиканских штатов имеют право занимать должность два срока подряд.

В относящихся к федерациям Островного типа Федеративных Штатах Микронезии, располагающихся в Тихом океане в статусе свободной ассоциации с Соединенными Штатами Америки, органами исполнительной власти руководят губернаторы, которых избирает население на 4 года. Наряду с фактором заимствования модели политического устройства по образцу положений Конституции Соединенных Штатов Америки, выделяется особенность в выборности губернатора, отличная от федерального уровня, где Президента выбирает Парламент.

Федерации Афро-азиатского типа представлены следующими странами. В Объединенных Арабских Эмиратах во главе субъектов федерации стоят наследные монархи (шейхи или эмиры). Крупнейший и наиболее населенный эмират, Абу-Даби, имеет собственное Правительство. Специфической чертой обладает способ передачи власти по мужской линии к старшему сыну правителя или другому старшему родственнику своей династии. Каждый правитель обладает высшей законодательной и исполнительной властью и непосредственно ведет все внутренние и внешние дела, которые не входят в компетенцию федеральных властей [18, с. 162].

Федеративное устройство субъектов Малайзии имеет различия. Монархические штаты возглавляются султанами, а руководитель исполнительной власти представлен в должности главного министра. В других штатах установлен административный статус – губернаторство, где

высшее должностное лицо субъекта назначается центральным Правительством и осуществляет деятельность под руководством главного министра. Помимо прочего в круг обязанностей монархов входит организация выборов Верховного правителя (короля), и его помощника – заместителя (вице-короля), проводимые раз в 5 лет. Верховный правитель и султаны выполняют, главным образом, представительские функции, но все законы и вносимые в конституцию поправки подлежат их утверждению.

Наконец, существуют федерации Нигерийского типа. В Федеративной Республике Нигерия, согласно действующей Конституции 1979 г., высшее должностное лицо субъекта – губернатор – избирается сроком на 4 года. Однако в истории становления современного государства присутствовал период политической нестабильности и внутригосударственных военных переворотов, при котором губернаторы назначались военными властями Нигерии.

Исламская Республика Пакистан в конституционных положениях закрепила основы назначения глав провинций – губернаторов непосредственно Президентом страны, по своему усмотрению, предварительно посоветовавшись с премьер-министром. Губернатор находится в должности до тех пор, пока это угодно Президенту, а управленческую деятельность по установленным провинцией вопросам он обязан согласовывать с Кабинетом Министров и главным министром провинции.

Таким образом, необходимо отметить следующее. Комплексный анализ становления стран-федераций, современной правовой базы и актуальных тенденций в управлении способствует прогнозированию, определению особых условий и поиску наиболее совершенных моделей устройства государственной власти в целях обеспечения интересов граждан, демократического развития общества, поддержки целостности и устойчивости государства как единой системы.

С целью модернизации существующей в Российской Федерации модели разграничения предметов ведения, представляется необходимым оформление конституционно-закрепленного перечня исключительных полномочий субъектов Федерации, позволяющего установить за субъектами конкретные объекты их сферы деятельности и избежать юридических коллизий и двойственного толкования предметов ведения самой федерации.

Зарубежная практика построения системы организации государственной власти, в частности исполнительной ветви, основана на различных принципах и зависит от формы государственного правления в федерации, что отмечают и иностранные исследователи [82], [83], [84], [85], [86]. Анализ конституционных положений федеративных государств способствует выделению 3 основных моделей организации исполнительной власти в субъектах. Первая модель подразумевает систему, в которой должностным лицом исполнительной власти является назначенный губернатор – представитель центра, а исполнительная власть субъекта федерации представлена местным Правительством, формируемым Парламентом субъекта федерации. При второй модели должностное лицо субъекта федерации самостоятельно избирается населением или законодательным собранием, а федеральная исполнительная власть представлена отраслевыми структурами центральных министерств. Третья модель заключается в избрании губернатора путем прямых выборов и наделения его особым руководящим статусом.

Правовые положения функционирования института высшего должностного лица субъекта федерации, несмотря на присущие каждому государству особенности, свидетельствуют о фундаментальности действенной организации власти и управления на местах, выраженной взаимоотношениями с главой государства и федеральными органами власти.

## **Глава 2 Характеристика и содержание правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

### **2.1 Законодательное регулирование института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

Современные тенденции общественного развития и особенности федеративных отношений в государственном строительстве России обуславливают потребность в укреплении государственных институтов, представленных совокупностью органов государственной власти и призванных осуществлять эффективное управление делами общества в рамках единой политики.

Механизм российского государства составляет двухуровневую систему организации властных полномочий. Особая роль в оптимизации взаимоотношений между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ отведена исполнительной ветви. Основываясь на конституционных принципах законности, разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют целостную систему исполнительной власти [68, с. 152].

Акцентируя внимание на уровне субъектов РФ, отметим, что исполнительная власть на территориях осуществляется высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, Правительствами субъектов Российской Федерации и определенными в соответствии с Федеральным законом о публичной власти и Конституциями (Уставами) субъектов РФ иными органами.

Институт высшего должностного лица субъекта РФ занимает главенствующее положение в системе исполнительных органов государственной власти на местах. Дифференциация в территориальных и

национальных составах, социально-экономических показателях, исторических и культурных традициях субъектов Федерации оказывает существенное влияние на проявление отличительных особенностей в правовом положении руководителей высших органов исполнительной власти в зависимости от региона [65, с. 253].

Как ранее указывалось, в нормативно-правовых актах отсутствует легальная дефиниция понятий «высшего должностного лица» и «института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» и было предложено авторское определение последнего. С целью изучения содержания правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации рассмотрим составляющие его правовые нормы федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации.

На федеральном уровне в Конституции Российской Федерации не упоминается термин «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации». Статья 77 лишь закрепляет за субъектами Российской Федерации право самостоятельного формирования системы органов государственной власти в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах.

Федеральным законом о публичной власти устранена имевшаяся ранее диспозитивность о том, что должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации «может быть предусмотрена» Конституцией (Уставом) субъекта РФ [79, с. 61]. Теперь формирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является обязательным, однако в перечне типовых государственных должностей субъектов РФ, утверждаемом Президентом Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта РФ не числится [57].

Правовые нормы, закрепляющие процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации подразделяются на две модели формирования должности. В основу первой закладываются положения о выборах высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации гражданами, проживающими на конкретной территории, посредством проведения всеобщего равного прямого и тайного голосования.

Требования к кандидатам предъявляются следующие: наличие гражданства Российской Федерации, обладание пассивным избирательным правом, отсутствие документа об иностранном гражданстве и праве постоянного проживания за границей, а также возрастной ценз, составляющий 30 лет.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выдвигаются политическими партиями либо из своего состава, либо являясь беспартийными. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться функционирование института самовыдвижения.

Запрет на выдвижение в качестве кандидатов действует на лиц, замещавших должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и досрочно прекративших полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением недоверия региональным парламентом. Исключение составляет возможность баллотироваться при прошедшей отставке по собственному желанию, в случае, если бывшее высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляло полномочия не менее 1 года и получило согласие Президента РФ.

Далее выдвиженцев от политической партии и самовыдвиженцев должны поддержать от 5% до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований, городов федерального значения, и (или) их главы. Помимо прочего, кандидату-самовыдвиженцу необходимо заручиться поддержкой населения в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации [61]. Порядок сбора подписей граждан, порядок их проверки устанавливаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002

№ 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Вторая модель представлена избранием высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Политические партии вносят на рассмотрение Президенту Российской Федерации список кандидатур (не более трех лиц от каждой партии). Членство кандидата в составе политических партий не является обязательным [44].

Президент Российской Федерации, ознакомившись со списком претендентов для избрания должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не позднее 20 дней до дня голосования определяет троих кандидатов и представляет их в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается Конституцией (Уставом), законом субъекта Российской Федерации. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Вопрос ограничений пассивного избирательного права для назначения на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации затрагивает следующие категории граждан России:

– осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, имеющих на день голосования неснятую и непогашенную судимость;

– осужденных, имеющих снятую или погашенную судимость за совершение тяжких преступлений, до истечения 10 лет, а особо тяжких – 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

– осужденных к лишению свободы за совершение преступлений экстремистской направленности, а также некоторых иных преступлений, перечень которых установлен законом, имеющих на день голосования неснятую и непогашенную судимость, а также, если не истекли 5 лет со дня снятия или погашения судимости за совершение данных преступлений;

– лиц, подвергнутых административному наказанию за совершение административных правонарушений в виде производства и распространения экстремистских материалов, а также пропаганды нацистской и иной экстремистской атрибутики и символики – до окончания его срока;

– лиц, в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения предвыборных программ кандидатов, избирательных объединений, либо совершения действий, попадающих под определение экстремизма, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганды и публичной демонстрации нацистской атрибутики или символики [53].

Объем полномочий, наделяемый за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, включает в себя права:

– представлять субъект Российской Федерации;

– подписывать, обнародовать или отклонять законы субъекта РФ;

– обеспечивать координацию деятельности исполнительных органов субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

– определять систему и структуру исполнительных органов субъекта Российской Федерации;

– формировать высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и принимать решение об его отставке;



- возглавлять высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или назначать и освобождать от должности председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
- определять основные направления деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
- представлять в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности системы исполнительных органов субъекта РФ;
- требовать собрания внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган ранее установленного срока;
- принимать участие в деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;
- принимать решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации;
- выносить предупреждение, объявлять выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- отрешать от должности главу муниципального образования, главу местной администрации в случае, если в течение месяца со дня вынесения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации предупреждения, объявления выговора им не были приняты соответствующие меры;
- обращаться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, в

том числе в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;

– осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательством.

Законодательство устанавливает ограничения и запреты, распространяющиеся на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, к которым относятся следующие:

– совмещать должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с другими государственными и муниципальными должностями, должностями государственной, государственной гражданской и муниципальной службы;

– выступать доверенным лицом или представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти;

– использовать вне служебной деятельности информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения занимаемой должности;

– получать гонорары за публикации и выступления, основанные на использовании должностного статуса;

– получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц предметы дарения, денежное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;

– принимать без разрешения Президента Российской Федерации почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств;

– выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок;

– заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, осуществляемой без финансирования иностранными государствами, организациями, гражданами и лицами без гражданства;

– входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений;

– открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами [40].

Помимо вышеперечисленных ограничений, на высших должностных лиц субъектов Российской Федерации налагаются обязательства соблюдать положения нормативных правовых актов Российской Федерации всех уровней, оформить процедуру допуска к государственной тайне, предоставлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих и своей семьи [51]. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обязано сообщать информацию о возникновении ситуаций, связанных с личной заинтересованностью при исполнении должностных полномочий, которая создает возможность появления конфликта интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию состояния конфликта. В случае нарушения установленных обязанностей высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации привлекается к ответственности [52]. Следует отметить, что в перечне ограничений и запретов для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации большинство относится к ограничениям и запретам, установленным для членов Правительства РФ [70, с. 156].

Срок исполнения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации составляет пять лет.

На уровне субъектов Российской Федерации положения правового института высшего должностного лица закреплены в Конституциях (Уставах), законах субъектов и иных нормативных правовых актах и

раскрываются более детально. Для иллюстрации его особенностей проанализируем правовую базу нескольких субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Республики Адыгея, Адыгея является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации. Данная формулировка в самоопределении статуса субъекта применима ко всем республикам, входящим в состав Российской Федерации. Государственная власть в республике осуществляется Главой Республики как главой государства и высшим должностным лицом Республики Адыгея (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея). Организация и функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представлена второй моделью, т.е. через коллегиальное избрание депутатами законодательного органа, Государственного Совета – Хасэ. Положения Конституции закрепляют расширенный перечень полномочий Главы Республики Адыгея, в соответствии с принципом разграничения предметов ведения. Например, установлена компетенция Главы Республики по вопросам заключения соглашений о взаимной передаче осуществления части полномочий исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и Республики Адыгея; он принимает решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея и др. [13]. Гарантии деятельности Главы Республики определены отдельным законом.

Устав Ростовской области закрепляет положения высшего должностного лица Ростовской области, именуемого Губернатор Ростовской области, и детализирует его полномочия. Порядок избрания высшего должностного лица определен первой моделью и связан с проведением всеобщего равного прямого и тайного голосования населения области [77].

В отличие от Республики Адыгея, в законодательстве Ростовской

области отсутствует отдельный закон о Губернаторе области. Не закреплены и гарантии реализации должностных полномочий. Тем не менее, принят областной закон «О гарантиях Главе Администрации (Губернатору) Ростовской области, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». Стоит упомянуть, что подготовка данного нормативного правового акта подверглась многочисленной критике со стороны общественности; было отправлено обращение к Губернатору в связи с закреплением несоразмерных затрат на содержание экс-губернатора Ростовской области. Происходившие события не встретили отклика высшего должностного лица субъекта РФ, и, в конечном итоге, закон был подписан.

Проведенный анализ правового института высшего должностного лица показывает существенные различия в правовом регулировании выстраиваемых правоотношений, что вызывает необходимость издания федерального закона об институте высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, который позволит:

- обеспечить единство используемых в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации наименований высшего должностного лица и закрепить его универсальный правовой статус в системе исполнительной государственной власти субъекта РФ;

- разрешить вопросы, связанные с уточнением положений Конституций и Уставов субъектов РФ о процедурах вступления и освобождения от занимаемой должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

- конкретизировать компетенцию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по сферам общественных отношений и областям деятельности и упорядочить передачу компетенций во взаимодействии с иными органами власти;

- обеспечить при помощи бланкетного предписания взаимосвязь правовых норм о деятельности высшего должностного лица из федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

– установить права и обязанности деятельности высшего должностного лица в рабочем процессе, упорядочить время на труд и отдых, размер выплат денежного содержания и оценку оснований премирования, а также объем гарантии действующему и прекратившему исполнение полномочий высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и его семье.

## **2.2 Правовое регулирование механизма выявления и разрешения конфликта интересов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

На сегодняшний день понятие «конфликт интересов» в российском законодательстве применяется в контексте противодействия коррупционным правонарушениям и преступлениям. На государственном уровне предотвращение и урегулирование конфликта интересов является важным антикоррупционным механизмом, направленным на обеспечение оптимальных взаимоотношений органов власти и общества, с целью повышения уровня доверия к государству, организации эффективного и информационно-открытого для граждан управления, а также социально-экономического и демократического развития страны. Несмотря на разработанное антикоррупционное законодательство, закрепить все ситуации и обстоятельства, способные повлиять на возникновение конфликта интересов, видится невозможным, вследствие чего особое место в управлении предопределено разработке методов и средств воздействия на непосредственное урегулирование конфликтов.

Рассмотрим совокупность правовых норм, закрепляющих общественные отношения, складывающиеся в случае выявления и урегулирования конфликта интересов при замещении государственной должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Первоначально «конфликт интересов» был сформулирован в международном акте – Конвенции Организации Объединенных Наций

против коррупции [11], в форме «коллизии интересов», и под воздействием международных обязательств государства был ратифицирован федеральным законом и включен в российскую правовую систему [55]. Далее в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц [21] была отражена глава, раскрывавшая сущность «коллизии интересов и отказа от права» через рассмотрение ситуаций их образующих. К таким ситуациям отнесены: злоупотребление должностными лицами своего правового положения для извлечения личных выгод; участие в несовместимых с должностью сферах финансовой или коммерческой деятельности; превышение полномочий в процессе использования государственных денежных средств, услуг или информации; применение связей, установленных в ходе реализации полномочий, после освобождения от занимаемой должности [26, с. 42].

Административная реформа государственного управления в Российской Федерации задала направление к созданию механизмов по борьбе с коррупцией и определила инструменты разрешения конфликта интересов. Последующие официальные документы и нормативные правовые акты трактовали данный термин применительно к положениям о государственной и муниципальной службе. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дал определение конфликта интересов «как ситуации, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам» [36]. Соответствующая норма детализировалась Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии

коррупции» [52] с акцентом на антикоррупционный характер, что показывало их взаимосвязь.

Следует отметить, что рассматриваемые положения о конфликте интересов до 2015 г. затрагивали лишь государственных и муниципальных служащих. С момента вступления в силу Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ [28] конфликт интересов получил новое значение в связи с расширением состава субъектов отношений и распространением норм на всех лиц, так или иначе связывающих свою деятельность с исполнением должностных, служебных обязанностей и осуществлением полномочий.

В перечне государственных должностей, включенных в Приложение к Указу Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 [38], высшее должностное лицо субъекта РФ именуется руководителем высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а, следовательно, попадает под статьи вышеуказанного закона и должен выстраивать деятельность с учетом предвидения рисков конфликта интересов по модели эффективного разрешения уже возникавших конфликтов.

Неурегулирование конфликта интересов, как правонарушение, является одним из оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Ряд документов, применимых к ст. ст. 10-11 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», таких как, например, методика Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе. Памятка для служащих», уже, исходя из названий, свидетельствует о том, что имеют отношение к государственной и муниципальной службе, и в силу специфики государственной должности не могут распространять соответствующие нормы на лиц, к которым относится исследуемое нами высшее должностное лицо субъекта Федерации. В документах ключевыми ситуациями, при



которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным, признаются:

- осуществление управленческой или контрольно-надзорной деятельности к родственникам и/или иным лицам, с которыми связана личная заинтересованность должностного лица;
- установление положения профессиональной, служебной зависимости родственников от должностного лица, облегченный порядок назначения их на должности, выплата вознаграждений, или принятие других неправомερных кадровых решений;
- косвенное участие должностных лиц в деятельности коммерческих организаций, влиятельная поддержка при заключении государственных контрактов на выполнение работ или оказание услуг близким родственникам и иным близким лицам должностного лица;
- предоставление должностным лицом в отношении с аффилированными лицами государственных или муниципальных услуг, грантов, субсидий из средств бюджетов или распределение в их пользу иных ресурсов.

Закрепленный в федеральном законе порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов, применительно к высшему должностному лицу субъекта РФ дополняется Указом Президента Российской Федерации от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» [48]. В сложившейся ситуации конфликта интересов высшее должностное лицо субъекта РФ обязан направить Президенту Российской Федерации уведомление, составленное в строго определенной форме.

Уведомление может быть рассмотрено как лично Президентом Российской Федерации, так и передано по его поручению Руководителю

Администрации Президента Российской Федерации или председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. В результате проведения мероприятий проверки выносятся один из вариантов решений:

- установить отсутствие факта конфликта интересов;
- установить, что личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов, и самостоятельно принять меры или рекомендовать меры по его предотвращению;
- установить за должностным лицом факт нарушения в урегулировании конфликта интересов.

Порядок рассмотрения сообщения президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции закреплен Указом Президента Российской Федерации от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» [43].

Специфика конфликта интересов высшего должностного лица субъекта РФ заключается в его двойственности как субъекта правоотношений в публичной власти и как физического лица [16, с. 85]. Реализация закрепленных за высшим должностным лицом субъекта РФ полномочий затрагивает множество сфер государственного регулирования общественных отношений и всех лиц, проживающих на территории субъекта РФ. Значит и выносимые управленческие решения в той или иной степени затрагивают личные интересы главы или иных связанных с ним взаимоотношениями лиц.

В связи с этим полагаем, что существует необходимость уточнения норм, регламентирующих контроль за строгим соблюдением высшим должностным лицом интересов субъекта Российской Федерации, своевременным выявлением и урегулированием конфликта интересов, а также исключения возможности осуществления властных полномочий исходя из своих взглядов и личных убеждений. Как представляется, следует реализовать следующее:

– подготовить ряд методических рекомендаций, затрагивающих непосредственно профессиональное поведение высших должностных лиц субъекта Российской Федерации, о профилактике возникновения конфликта интересов и о моделях самостоятельного или совместного с уполномоченными лицами урегулирования уже сложившихся конфликтных обстоятельств;

– принять меры по повышению эффективности ведения личных дел высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в части актуализации информации о доходах, имуществе и сфер трудовой занятости родственников;

– укреплять развитие институтов общественного контроля над деятельностью высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

### **2.3 Правовое закрепление оснований и видов ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, реализуя значительный объем полномочий по управлению административно-территориальной единицей, оказывает существенное влияние на политико-правовые, социально-экономические и общественные отношения. От качества осуществляемой управленческой деятельности зависит стабильность обстановки в регионе, уровень развития, благосостояния и правовой культуры населения. В связи с чем особое значение приобретают вопросы определения ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [22, с. 23].

В научных трудах исследователей представлена классификация ответственности лиц, замещающих государственные должности. И.Н. Барциц определяет ответственность должностных лиц субъектов Российской Федерации как «последствие нарушения федеральной дисциплины и ненадлежащего осуществления публичной власти» [2, с. 70]. При этом

политическая ответственность связана с качеством осуществления управления высшим должностным лицом и органами, подотчетными ему, а конституционная ответственность выражается в нарушении или игнорировании положений Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и других нормативных правовых актов. В.В. Субочев подразделяет ответственность на позитивную, представленную отношениями с населением, созданием тенденций развития общества, и негативную ответственность, проявляющуюся за некачественное оказание услуг, нарушения свобод и законных интересов граждан [71, с. 10]. Д.С. Трифонов считает, что относительно высшего должностного лица субъекта Российской Федерации необходимо рассматривать политико-правовой вид ответственности, объединяющий элементы гражданского контроля и специально-уполномоченных органов [74, с. 33]. С.Ф. Гарипов и О.И. Зазнаев находят подтверждения для выделения юридической и политической ответственности. При этом первая основана на противоправной оценке деятельности должностных лиц субъектов РФ через доказательство их вины, а вторая учитывает позицию целесообразности, связанной с нарушением политических норм, принципов и программ [5, с. 52].

Как отмечалось ранее, временной отрезок с 1995 г. по 1999 г. характеризовался принципами неприкосновенности, иммунитета высших должностных лиц субъектов РФ от привлечения их к ответственности, в связи с единовременным закреплением за ним особого статуса члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. С изданием Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» правовое положение института ответственности высшего должностного лица субъекта РФ претерпело значительные изменения. Федеральный закон о публичной

власти сохранил значительную часть норм об ответственности из прежнего закона.

Так, в ст. 28 Федерального закона о публичной власти нашли закрепление варианты досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, основанные на обстоятельствах личного характера: смерть, отставка по собственной инициативе, признание недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно отсутствующим, объявления судом умершим, вступление в законную силу обвинительного приговора суда, выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, прекращение гражданства Российской Федерации или наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Помимо этого, установлены и обстоятельства, зависящие от результатов профессиональной служебной деятельности: отрешение от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации или выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Недоверие со стороны законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может выступить последствием:

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

– установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, 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;

– ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей.

В последнем случае, зачастую, оценка эффективности деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проводится по результатам его ежегодного отчета. Как отмечает Д.С. Трифонов, санкция может быть применена и в виде отклонения проекта закона субъекта РФ о бюджете по результатам рассмотрения годового отчета об его исполнении [75, с. 128].

Импичмент, выраженный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не является окончательной стадией процесса досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. Далее решение направляется на рассмотрение Президенту Российской Федерации и либо утверждается в форме Указа, либо отклоняется им.

Реформирование федерального законодательства в 2012 г. внесло применимый для всех субъектов федерации вариант досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – отзыв избирателями. С целью приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным, был составлен модельный проект закона «О порядке отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» [46]. В каждом субъекте Российской Федерации принимались подобные законы, а их положения распространялись как на высших должностных лиц субъектов

Российской Федерации, избранных населением, так и на лиц, наделенных соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Организационными составляющими являлись возможность проведения агитации за или против отзыва, сбор подписей в поддержку инициативы, их проверка избирательной комиссией субъекта РФ и, в случае соблюдения требований, гарантия проведения всеобщего равного прямого и тайного голосования. Отзыв признавался состоявшимся по результатам подсчета и поддержки более половины голосов от общего числа участников голосования. Однако в Федеральный закон о публичной власти не были включены положения об отзыве избирателями высшего должностного лица субъекта РФ, что представляется нам явным упущением законодателя, который требует исправления.

Следующим основанием для досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица является исключительное право Президента Российской Федерации, применяемое в связи с утратой доверия. Утрата доверия формулируется из ненадлежащего исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ, в случае выявления обстоятельств его коррупционного поведения или неурегулированного конфликта интересов, а также установления фактов сокрытия информации о наличии иностранных счетов и пользовании финансовыми инструментами.

Акцентируем внимание на том факте, что словосочетание «ненадлежащее исполнение обязанностей» в законах не раскрывается. Теоретически можно связать понятие с положениями Указа Президента РФ от 04.02.2021 № 68, закрепившего перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Нормативный правовой акт призван усилить контроль над социально-экономическим развитием субъекта РФ, простимулировать органы государственной власти субъекта РФ к достижению высоких темпов роста экономического

потенциала территорий и создать систему поощрений за достижение наилучших результатов. В научной литературе проблему трактовки и отсутствия общепризнанного обозначения сущности «ненадлежащего исполнения обязанностей» рекомендовано разрешить путем внесения поправок в законодательство об уточнении мотивов и целей субъекта правоотношений [3, с. 107].

По вопросу сокрытия информации о наличии иностранных счетов и пользовании финансовыми инструментами в феврале 2019 г. был принят Федеральный закон № 5-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия коррупции» [29]. Генеральная прокуратура Российской Федерации получила полномочия по выявлению счетов должностных лиц в иностранных банках. Введенные нормы устанавливают необходимость направления запроса в Центральный банк Российской Федерации, который в свою очередь обращается в Центральный банк или орган надзора иностранного государства за предоставлением сведений о наличии у лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, иностранных счетов. Процедура позволяет централизовать зарубежные запросы и повысить эффективность применения антикоррупционного законодательства.

Федеральный закон о публичной власти устанавливает и иные меры ответственности высшего должностного лица субъекта РФ. Статья 29 закона устанавливает, что Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в случае:

– издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу



решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не были приняты в пределах его полномочий меры по исполнению решения суда;

– уклонения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо нормативного правового акта исполнительного органа субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Кроме того, Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение, объявить выговор высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации) [60].

Представляется, что законодательными нормами предусматривается несколько видов ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации:

– конституционно-правовая ответственность в виде досрочного прекращения полномочий, отрешения от должности или предупреждения за издание нормативного правового акта, противоречащего законодательству и уклонение от его отмены;

– политическая ответственность в виде отрешения от должности за утрату доверия Президента РФ;

– дисциплинарная ответственность в виде предупреждения или выговора за ненадлежащее исполнение обязанностей.

Систематизируя полученную информацию, изложим основные выводы:

– ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представлена политическими и конституционно-правовыми нормами;

– высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации несет ответственность в виде досрочного прекращения полномочий по обстоятельствам личного характера и по результатам профессиональной служебной деятельности;

– отсутствие в российском законодательстве трактовки «ненадлежащее исполнение обязанностей» применительно к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации создает ситуацию неопределенности правовых норм, которую целесообразно преодолеть путем внесения поправок в Федеральный закон о публичной власти в части привязки к пониманию «ненадлежащего исполнения обязанностей» не достижения показателей эффективности, установленных главой государства;

– механизм отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации требует сбалансированного подхода к осуществлению контрольно-надзорных функций ветвей и носителей власти, не допуская концентрации власти в одних руках. Следует закрепить положение о предварительном получении Президентом Российской Федерации судебного акта, содержащего юридическую оценку и подтверждающего наличие обстоятельств, являющихся основанием для отрешения от должности в связи с утратой доверия.

## Заключение

Представленное исследование позволило сформулировать ряд выводов.

Действующая Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Особенность российской модели государственного строительства заключается в комплексном своеобразии элементов федералистской природы, а также в затяжной и неразрешенной проблеме отличия конституционных положений от реального состояния государственного строительства.

В основу новой модели качественного государственного управления и в целом эффективного функционирования государства должны быть заложены принципы единства, легитимности, равного представительства и взаимодействия всех уровней власти: как федерального, так и уровня субъектов, исполняющиеся в соответствии с принятыми государственными стандартами и нормами. Ключевой задачей становится развитие демократических тенденций, реформирование центрально-региональных отношений, сглаживание диспропорций уровня и качества жизни населения с использованием дифференцированного подхода, а также возрастание ответственности государственной власти пропорционально объему исполняемых функций и полномочий.

Правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации классифицируется как материальный, специальный, регулятивный по функциональной роли в обеспечении общественных отношений, и комплексно закрепленный в отраслях административного и конституционного права. При этом отсутствие отдельного нормативного правового акта о совокупности норм, его составляющих, на наш взгляд, является существенной недоработкой отечественного законодателя.

В Конституции термин «высшее должностное лицо субъекта федерации» не закреплен. В контексте обязанностей, прав и ответственности

используется термин «должностное лицо». Федеральный закон о публичной власти определяет высшее должностное лицо субъекта РФ как руководителя исполнительной власти в субъекте Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации представляет субъект РФ в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей; обнародует законы; формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; представляет ежегодные отчеты о результатах деятельности; вправе требовать созыва внеочередного заседания и вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса; обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ.

На уровне субъектов РФ наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливается Конституцией (Уставом) субъекта РФ как «Глава», «Губернатор» или «Мэр». С учетом исторических, национальных и иных традиций к этим наименованиям может присоединяться дополнительное. К тому же высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может возглавлять высший орган исполнительной власти субъекта РФ, что также влияет на наименование. Основным ограничением является то, что в наименовании должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не должно быть слова «Президент». На сегодняшний день высшие должностные лица субъектов РФ именуются: Глава Республики (Республика Адыгея, Республика Мордовия, Республика Дагестан и другие); Глава (Раис) Республики (Республика Татарстан); Глава Республики – Председатель Правительства Республики (Республика Хакасия); Губернатор (Ростовская область, Самарская область, Еврейская автономная область, Ставропольский край, г. Севастополь и другие); Мэр (г. Москва).

Под комплексным правовым институтом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации следует понимать совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения и закрепляющих процедуры вступления и освобождения от занимаемой должности; объем полномочий, гарантий их реализации и передачи компетенций; права личного и обеспечительного характера; ограничения, основания и механизмы разрешения конфликтов; основания и виды ответственности, а также досрочное прекращение полномочий.

Эволюция института высшего должностного лица субъекта Федерации упорядочена на 6 основных этапах изменения соответствующих правовых норм. Становление правового института высшего должностного лица субъекта РФ, происходившее под влиянием множества исторических факторов, предстает сложным и на определенных этапах непоследовательным процессом.

Правовые нормы, закрепляющие процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации формируют две модели. В основу первой заложены положения о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации гражданами, проживающими на конкретной территории, посредством проведения всеобщего равного прямого и тайного голосования. Вторая модель представлена избранием высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний день прямой порядок выборов высших должностных лиц субъекта Российской Федерации функционирует в 75 регионах. В остальных 10 субъектах лица, замещающие данную должность, избираются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В 4-х новых субъектах РФ пока не приняты соответствующие нормативно-правовые акты и действует переходный период. Существуют также особенности в процедуре избрания высшего

должностного лица автономного округа. Практикуемые политические модели являются хорошим примером организации и функционирования государственного управления в контексте выстраивания «здоровых» отношений федерального уровня и уровня субъектов. К тому же, повышение ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации за осуществление властных полномочий и необходимость отчета перед двумя инстанциями – Президентом Российской Федерации и населением субъекта способствует оптимизации и эффективности профессиональной, служебной деятельности.

Зарубежная практика построения системы организации государственной власти, в частности исполнительной ветви, основана на различных принципах и зависит от формы государственного правления в федерации. Анализ конституционных положений федеративных государств способствует выделению 3 основных моделей организации исполнительной власти в субъектах. Первая модель подразумевает систему, в которой должностным лицом исполнительной власти является назначенный губернатор – представитель центра, а исполнительная власть субъекта федерации представлена местным Правительством, формируемым Парламентом субъекта федерации. При второй модели должностное лицо субъекта федерации самостоятельно избирается населением или законодательным собранием, а федеральная исполнительная власть представлена отраслевыми структурами центральных министерств. Третья модель заключается в избрании губернатора путем прямых выборов и наделения его особым руководящим статусом.

Институт высшего должностного лица субъекта РФ занимает главенствующее положение в системе исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Дифференциация в территориальных и национальных составах, социально-экономических показателях, исторических и культурных традициях субъектов Федерации оказывает существенное влияние на проявление отличительных

особенностей в правовом положении высших должностных лиц субъектов РФ в зависимости от региона.

На сегодняшний день понятие «конфликт интересов» в российском законодательстве применяется в контексте противодействия коррупционным правонарушениям и преступлениям. На государственном уровне предотвращение и урегулирование конфликта интересов является важным антикоррупционным механизмом, направленным на обеспечение оптимальных взаимоотношений органов власти и общества, с целью повышения уровня доверия к государству, организации эффективного и информационно-открытого для граждан управления, а также социально-экономического и демократического развития страны. В связи с этим полагаем, что существует необходимость уточнения норм, регламентирующих контроль за строгим соблюдением высшим должностным лицом интересов субъекта Российской Федерации, своевременным выявлением и урегулированием конфликта интересов, а также исключения возможности осуществления властных полномочий исходя из своих взглядов и личных убеждений.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, реализуя значительный объем полномочий по управлению административно-территориальной единицей, оказывает существенное влияние на политико-правовые, социально-экономические и общественные отношения. От качества осуществляемой управленческой деятельности зависит стабильность обстановки в регионе, уровень развития, благосостояния и правовой культуры населения. В связи с чем, особое значение приобретают вопросы закрепления ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представлена политическими и конституционно-правовыми нормами. В Федеральном законе о публичной власти нашли закрепление варианты досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации, основанные на обстоятельствах личного характера: смерть, отставка по собственной инициативе, признание недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно отсутствующим, объявления судом умершим, вступление в законную силу обвинительного приговора суда, выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, прекращение гражданства Российской Федерации или наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Помимо этого, установлены и обстоятельства, зависящие от результатов профессиональной служебной деятельности: отрешение от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации или выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.



## Список используемой литературы и используемых источников

1. Адамеску А.А. Укрупнение регионов, как модель новой экономической политики России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. № 2(26). С. 84-89.
2. Барциц И.Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4. С. 62-74.
3. Богомолов Н.С. Соотношение институтов федерального вмешательства и конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц субъектов федерации в конституционном праве // Актуальные вопросы российского права. Сборник научных статей. Выпуск семнадцатый. М.: Издательство Московского гуманитарного университета, 2010. С. 104-112.
4. Гайворонская О.Ю. Этапы становления института главы субъекта РФ // В сборнике: Взаимодействие власти, бизнеса и общества в вопросах охраны культурного наследия. Материалы XV Международной научно-практической конференции. Саратов, 2022. С. 41-44.
5. Гарипов С.Ф., Зазнаев О.И. Политическая ответственность главы регионов в современной России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2013. № 2. С. 50-53.
6. Гогин А.А. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2017. 328 с.
7. Гороховатский С.М. Конституционно-правовое регулирование процесса формирования и развития федеративных отношений в России после 2000 г. // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 39-43.
8. Ескина Л.Б. Конституционное право России: учебник для бакалавров. СПб.: Издательство СЗИУ РАНХиГС, 2017. 768 с.
9. Кашанина Т.В. Частное право: учебник. М.: Эксмо, 2013. 496 с.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

11. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 31.10.2003). URL:<http://un.org> (дата обращения: 15.03.2023).

12. Конституция (Основной Закон) СССР (принята Верховным Советом СССР 07.10.1977 // Ведомости Верховного СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

13. Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995 (принята сессией ЗС (Хасэ) – Парламента Республики Адыгеи 10.03.1995) // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента РА. 1995. № 16.

14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 05.03.2023).

15. Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2018. 592 с.

16. Кушхова Б.З. Публичная власть: субъектный состав и структура // Kant. 2015. № 1 (14). С. 84-88.

17. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография. М.: Проспект, 2015. 280 с.

18. Лимонов А.М. Модели правового регулирования статуса высшего должностного лица субъекта федерации в зарубежном законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. С. 160-163.

19. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз,

Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 640 с.

20. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. 637 с.

21. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций). URL:<http://un.org> (дата обращения: 15.03.2023).

22. Мерецкая Г.Н. Актуальные вопросы конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц публичной власти в субъектах Российской Федерации // В сборнике: Юридические науки, правовое государство и современное законодательство. Сборник статей XIX Международной научно-практической конференции. Пенза, 2022. С. 21-26.

23. Мещеряков А.Н. Наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями: основные исторические этапы // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 4. С. 24-31.

24. Михайлов В.А. Российские республики в последние годы СССР («Парад суверенитетов» российских автономий и дезинтеграция Советского Союза). М: Фонд Либеральная миссия, 2011. 81 с.

25. Некрасов С.И. Конституционное право Российской Федерации: конспект лекций. 3-е издание. М.: Юрайт-Издат, 2018. 250 с.

26. Ноздрачев А.Ф., Автономов А.С. Формы и способы урегулирования конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 6 (61). С. 35-45.

27. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 02.04.2013 № 30-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1638.

28. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещавших государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов: Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 41 (часть II). Ст. 5639.

29. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия коррупции: Федеральный закон от 06.02.2019 № 5-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 6. Ст. 463.

30. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Проект федерального закона от 25.04.2012 № 8434-6. URL:<http://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2023).

31. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

32. О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

33. О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления: Указ

Президента РФ от 17.09.1995 № 951 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 39. Ст. 3753.

34. О выборах губернатора Свердловской области: Указ Президента РФ от 11.05.1995 № 479 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 20. Ст. 1777.

35. О выборах народных депутатов Союза Советских Социалистических Республик: Закон СССР от 01.12.1988 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

36. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

37. О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 // Собрании законодательства РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

38. О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 173.

39. О дополнительных полномочиях Президента Российской Социалистической Федеративной Советской Республики по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в Союзе Советских Социалистических Республик: Постановление Верховного Совета РСФСР от 21.08.1991 № 1626-1 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

40. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

41. О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

42. О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в Российской Социалистической Федеративной Советской Республике: Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

43. О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции: Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 9. Ст. 1223.

44. О политических партиях: Федеральный закон от 11.06.2001 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

45. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

46. О порядке отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации): Модельный проект закона от 05.10.2012. URL:<http://cikrf.ru> (дата обращения: 17.03.2023).

47. О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: Указ Президента РФ от 27.12.2004 № 1603 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть II). Ст. 5427.

48. О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая

приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 52 (часть I). Ст. 7588.

49. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

50. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

51. О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2543.

52. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

53. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

54. О разграничении полномочий между Союзом Советских Социалистических Республик и субъектами федерации: Закон СССР от 26.04.1990 № 1457-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

55. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

56. О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4.

57. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 49 (часть II). Ст. 5921.

58. О частичном изменении указа Президента Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 22 августа 1991 г. № 75: Указ Президента РСФСР от 30.09.1991 № 134 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 40. Ст. 1292.

59. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик в связи с совершенствованием системы государственного управления: Закон СССР от 26.12.1990 № 1861-I // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

60. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 27.12.2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

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

62. Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 // Российская газета. 1993. № 199.

63. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 // Собрание законодательства РФ. 08.02.2021. № 6. Ст. 966.

64. Оксамытный В.В. Общая теория государства и права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 511 с.



65. Подгорная Е.А. Государственно-территориальное устройство России: тенденции развития // Проблемы современной экономики. 2010. № 4. С. 252-254.
66. Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2016. 562 с.
67. Рассказов Л.П. Теория государства и права. Углубленный курс: учебник. М.:РИОР, 2015. 560 с.
68. Россинский Б.В. Административное право. 5-е изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 576 с.
69. Сидоров О.А., Шабиков С.Е. Модели разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами // Марийский юридический вестник. 2017. № 1 (20). С. 45-47.
70. Соловьев В.А. Институт губернаторства в современной России: трансформация и законодательное оформление // В сборнике: Культура, философия, политика в социальном опыте 20-21 столетия. Сборник материалов IX Симпозиума молодых ученых. Белгород, 2021. С. 153-158.
71. Субочев В.В. Ответственность публичной власти как важнейшее условие модернизации России // Право и управление. XXI век. 2011. № 1. С. 8-15.
72. Сухарев А.Я. Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Инфра-М, 2010. 858 с.
73. Трифонов Д.С. Эволюция политического института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Трибуна молодого ученого. 2014. № 3 (32). С. 66-73.
74. Трифонов Д.С. Политико-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Публичное и частное право. 2015. № 4. С. 31-35.
75. Трифонов Д.С. Политико-правовые основания отрешения от должности главы субъекта Российской Федерации как один из механизмов

федерального вмешательства: коммуникативный аспект // Коммуникология. 2016. № 2. С. 125-131.

76. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

77. Устав Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС // Наше время. 1996. № 98-99.

78. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору») // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М.: Республика, 1994. 125 с.

79. Хазанов С.Д. Высшее должностное лицо субъекта российской федерации: доктрина, законодательство, судебная практика // Бизнес, менеджмент и право. 2005. № 3(9). С. 60-65.

80. Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. 543 с.

81. Цыремпилова Е.М. Природа и объем полномочий федеральных органов исполнительной власти в Австралии // Сибирский юридический вестник. 2017. № 2. С. 37-42.

82. Böckenförde M. A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Executive Branch. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2011. 56 p.

83. Bonvecchi A., Scartascini C. The Presidency and the Executive Branch in Latin America // Inter American Development Bank. 2011. 69 p.

84. Peter S. Formal and Informal Organization of the Executive Branch in Chile // V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, July. 2010. P. 28-30.

85. Rawlins S. Article II: Building the Executive Branch // Booklist. 2020. T. 117. №. 3. C. 42-43.

86. Shambaugh IV G.E., Weinstein Jr P.J. The Art of Policymaking: Tools, Techniques and Processes in the Modern Executive Branch. CQ Press, 2015. 287 p.