

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина

На правах рукописи

Тесленко Дмитрий Дмитриевич

**ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2007

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека юридического факультета Казанского государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина.

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор **Б.Л. Железнов**

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор **Т.Н. Михеева**

кандидат юридических наук **Р.А. Сахиева**

Ведущая организация: Пермский государственный
университет

Защита состоится «05» октября 2007 года в ____ часов на заседании Диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Казанском государственном университете (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Казанского государственного университета (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18).

Автореферат разослан «__» _____ 2007 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета К.212.081.01
Кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования определяется тем, что в процессе формирования в Российской Федерации современного правового демократического государства важную роль играет оптимизация взаимоотношений Президента Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ с точки зрения их соответствия конституционным принципам народовластия.

Интерес к данной проблематике обусловлен рядом факторов:

- во-первых, начиная с момента учреждения в 1991 году поста Президента РФ, которое, по мнению многих авторов, явилось ключевым преобразованием в системе высших органов власти в период конституционных реформ¹, его отношения с органами государственной власти субъектов РФ претерпели целый ряд качественных изменений, в результате которых под влиянием объективных и субъективных факторов Президент РФ занял центральное место в отношениях с субъектами РФ. Поэтому без их уяснения невозможно дать полную и всестороннюю оценку состояния российского федерализма в настоящее время;

- во-вторых, спектр мнений о роли и предназначении Президента Российской Федерации во взаимоотношениях с органами государственной власти субъектов РФ разнообразен: от признания его заслуг в качестве «локомотива реформ» до объявления его неким «самодержцем», в руках которого сосредоточены «царские» полномочия. В специфических условиях российского государства, находящегося на стадии перехода к реальной демократии, сторонники сильной президентской власти во взаимоотношениях с органами государственной власти субъектов РФ видят в усилении роли главы государства широкие возможности для обеспечения единства государственной власти, укрепления российской государственности в целом, для дальнейшего продвижения страны по пути

¹ См., напр.: Плеханова Л.Н. Президент Российской Федерации в системе органов охраны Конституции Российской Федерации. Диссер... канд.юрид.наук. Томск. 2004, С.4-10.

реформ. Противники же такого усиления в обоснование своей точки зрения предупреждают об опасности установления президентского всевластия, которое чревато возвратом к тоталитаризму. Наличие таких дискуссий свидетельствует о том, что указанная проблема требует дальнейшего теоретического осмысления;

- в-третьих, анализ особенностей взаимоотношений Президента Российской Федерации с исполнительными и законодательными органами государственной власти субъектов РФ, которые не могут функционировать вне рамок общей системы политической организации публичной власти, позволяет дать оценку не только принципам, механизмам этих взаимоотношений, но и устойчивости демократических преобразований, происходящих в нашем обществе. От решения задачи теоретического осмысления указанных отношений во многом зависят повышение действенности государственной власти (как на федеральном, так и на региональном уровне), стабильность политических институтов, эффективность управления государством, гарантированность прав и свобод человека и гражданина, реализация на практике установленных Основным законом РФ конституционных принципов разделения властей, федерализма и народовластия;

- в-четвертых, произошедшие за последние несколько лет изменения в правовом регулировании взаимоотношений Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов РФ вызвали большой общественный резонанс и имели своим следствием возникновение целого ряда вопросов об их конституционности. При этом предпринятые Конституционным Судом Российской Федерации попытки снять некую остроту и устранить неопределенность в указанной сфере по большому счету не привели к желаемому результату. Более того, ряд решений этого органа вызвал недоумение у многих теоретиков и практиков конституционного права.

Все это свидетельствует о необходимости подробного и

всестороннего изучения российского законодательства, регулирующего взаимоотношения Президента Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, а также практики его применения.

Степень разработанности проблемы.

Исследованию становления, сущности, правового статуса, основных полномочий, ответственности Президента РФ; его места в системе разделения властей; издаваемых им нормативных актов были посвящены труды Л.Б. Волкова, Э.А. Гаджи-Заде, С.В. Гордиенко, Г.В. Дегтева, Б.П. Елисеева, Р.О. Зыкова, А.М. Ковалева, О.Ю. Кокуриной, О.В. Красных, Л.Б. Лукьяновой, В.О. Лучина, А.В. Мазурова, И.Ю. Макановой, Г.Б. Мирзоева, Л.А. Окунькова, Л.Н. Плехановой, В.И. Радченко, Р.А. Сахиевой, Д.В. Фарафонова, И.В. Филиппова и др.

Учеными рассматривались и отдельные вопросы государственного устройства РФ, исходя из современных основ взаимодействия федерации с ее субъектами. В этой связи можно отметить работы М.В. Баглая, А.В. Безрукова, И.Г. Дудко, Б.Л. Железнова, В.Д. Зорькина, Ю.В. Капитанец, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, А.Е. Лунева, А.А. Муравьева, А.Н. Никонова, Г.К. Садриева, В.П. Стародубцева, И.А. Умновой, М.Х. Фарукшина, В.Е. Чиркина, И.А. Шевчука и др.

Однако проблема взаимоотношений Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов РФ все еще является малоизученной в российской юридической науке. До настоящего времени отсутствуют труды, комплексно раскрывающие эту тему.

Объектом исследования выступают развитие взаимоотношений Президента РФ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; а также нормативно-правовая база, регулирующая указанные отношения.

Предметом исследования является всесторонняя оценка сущности, основных характеристик взаимоотношений Президента РФ и органов государственной власти субъектов РФ; изучение особенностей их

правового регулирования; анализ проблем, возникающих в ходе осуществления этих отношений.

Цель исследования - раскрытие основных направлений во взаимоотношениях Президента РФ и органов государственной власти субъектов РФ, а также устранение отдельных пробелов в их правовом регулировании.

Соответственно автор ставил перед собой следующие **задачи**:

- определить сущность взаимоотношений Президента РФ и органов государственной власти субъектов РФ;
- проследить эволюцию этих взаимоотношений;
- выявить основные направления взаимодействия Президента РФ и органов государственной власти субъектов РФ на современном этапе и дать их развернутый анализ;
- проанализировать основные проблемы, существующие в правовом регулировании взаимоотношений Президента РФ и органов государственной власти субъектов в современной России и предложить возможные способы их разрешения.

Методическую и теоретическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых, имеющие отношение к исследованию конституционных принципов правового государства, истории президентской власти в Российской Федерации, сущности и основных характеристик института Президента РФ, а также к изучению особенностей федеративных отношений в России и в зарубежных государствах.

В работе широко используется ряд научных методов: системный, сравнительный, нормативный, логический и исторический. Системный подход является весьма важным при анализе взаимоотношений Президента РФ с органами различных ветвей власти субъектов РФ. Сравнительный метод используется в основном при сопоставлении опыта российской и зарубежных федераций в отдельных вопросах правового регулирования

взаимоотношений Президента с региональными органами государственной власти. Применение нормативного метода обусловливается необходимостью анализа обширного нормативного материала, используемого в диссертации. Использование исторического метода является важным с точки зрения понимания эволюции взаимоотношений Президента РФ с органами государственной власти субъектов на разных этапах современной истории. Использование же исторического и других подходов является плодотворным только в тесном переплетении с логическим методом, без которого ни одно теоретическое исследование вообще невозможно.

Теоретической основой исследования выступают сложившиеся в отечественной юридической науке представления о конституционных принципах построения российского государства, о месте и роли Президента Российской Федерации в системе разделения властей, об основах построения взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов.

Научная новизна диссертации определяется тем, что она содержит попытку комплексного исследования и систематизации взаимоотношений Президента РФ с органами государственной власти субъектов федерации на современном этапе развития российской государственности. С учетом зарубежного опыта и на основе критического осмысления этих отношений автор формулирует рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование законодательства о взаимодействии Президента РФ с органами субъектов Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие выводы и положения:

1. Взаимоотношения Президента Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ могут рассматриваться в качестве особого процессуального института конституционного права.

Им присущи все признаки такого института: однородность фактического содержания и полнота регулируемых нормами права

отношений; единство и нормативная обособленность соответствующих правовых предписаний; процедурно-организационный характер правовых норм, основным назначением которых является конкретизация материально-правовых отношений, а также установление целенаправленной, строго регламентированной процедуры их реализации; направленность правовых предписаний, регулирующих взаимоотношения Президента РФ и органов государственной власти субъектов РФ, на регламентацию организационной деятельности субъектов права, наделенных полномочиями по применению норм материального права; закрепление в правовых нормах постадийного развития процессуальной деятельности.

2. Установленная в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» №184-ФЗ возможность роспуска Президентом РФ законодательного органа власти субъекта РФ в случае двукратного (тремякратного) отклонения представленной Президентом России кандидатуры на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации либо непринятия решения о наделении или об отклонении такой кандидатуры в силу своей правовой значимости требует закрепления не в текущем законодательстве, а на уровне Основного закона России.

В рассматриваемом случае законодательный орган субъекта РФ совершает правомерные действия, а значит, такая мера воздействия как его роспуск должна рассматриваться не как мера ответственности, а как способ устранения противостояния между органами государственной власти разных уровней территориальной организации (федерального и регионального). Между тем, актом высшей юридической силы, регулирующим основы федеративных отношений в Российской Федерации, является Конституция РФ. По этой причине федеральный

закон не может быть инструментом, устанавливающим «санкции» в отношениях между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов РФ за совершение последними правомерных действий, и установить такой способ воздействия Президента РФ на орган законодательной власти субъекта РФ возможно исключительно на уровне конституционных норм.

3. Порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, введенный Федеральным законом №159-ФЗ от 11 декабря 2004г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», затрагивает конституционные принципы разделения властей, федерализма и народовластия.

Указанный законом порядок чреват опасностью парализации деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, когда этот орган, по существу, оказывается лишенным права самостоятельно принять решение о кандидатуре на должность главы субъекта. Более того, при принятии решения законодательный орган государственной власти субъекта РФ фактически впадает в зависимость от Президента РФ, не входящего непосредственно ни в одну из ветвей власти. С учетом этого в диссертационном исследовании делается вывод о нарушении установленного статьей 10 Конституции РФ принципа разделения властей.

Также в рассматриваемом случае отсутствует баланс региональных и федеральных интересов, указанный Конституционным Судом РФ в качестве одного из обязательных условий, необходимых для установления

нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. В предусмотренной законом процедуре определяющую роль играет не орган государственной власти субъекта РФ, а федеральный орган государственной власти - Президент РФ. По сути, это означает, что субъект федерации лишен конституционного права самостоятельно формировать свои органы власти.

Кроме того, тот факт, что орган законодательной власти субъекта РФ вынужден ориентироваться на позицию Президента РФ, а не на мнение избирателей соответствующего субъекта, позволяет говорить о нарушении конституционного принципа народовластия, установленного статьей 3 Конституции РФ.

4. Предусмотренная статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» возможность отрешения Президентом России от должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ в связи с утратой им доверия Президента РФ не соответствует положениям Основного закона Российской Федерации.

Единоличное принятие Президентом РФ решения об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности по причине утраты доверия Президента без какого-либо участия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (который, в соответствии с законом принимает окончательное решение о наделении указанного лица соответствующими полномочиями), по существу своему также не обусловлено конституционными принципами народовластия.

Теоретическое и научно-практическое значение исследования состоит, прежде всего, в том, что его итоги призваны внести определенный вклад в разработку одного из важнейших на сегодняшний день аспектов

федеративных отношений в России – взаимоотношений центральных органов власти в лице Президента РФ и региональных органов государственной власти.

Содержащиеся в диссертации рекомендации могут быть использованы в законодательной и иной работе по совершенствованию институциональных основ российского федерализма. Материалы диссертации могут представлять интерес для депутатов законодательных органов Российской Федерации и ее субъектов, для служащих исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также для представителей судебных органов.

Существенную помощь материалы диссертации могут оказать в преподавании конституционного права, политологии, подготовке учебников и учебных пособий по данным дисциплинам, при разработке соответствующих спецкурсов.

Апробация диссертации выразилась в публикациях автора, в выступлениях на научных конференциях, в обсуждении работы на заседаниях кафедры конституционного права и прав человека юридического факультета Казанского государственного университета.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, разбитых на пять параграфов, заключения, списка использованной литературы и двух приложений.

Содержание работы

Во введении обосновывается выбор темы диссертации и ее актуальность, определяются предмет, цели и задачи исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указываются источники и методы исследования, обосновывается теоретическое и научно-практическое значение работы, ее научная новизна, отмечаются формы апробации исследования.

Первая глава – «Взаимоотношения Президента Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации как институт конституционного права» - состоит из трех параграфов и посвящается рассмотрению общетеоретических аспектов проблемы.

В первом параграфе – «Сущность и функциональная характеристика взаимоотношений Президента Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ» дается определение института президента, раскрывается его сущность, а также рассматриваются основные черты, характеризующие этот институт в Российской Федерации. Отмечается, что одной из важнейших особенностей названного института является особое место и роль Президента РФ в системе разделения властей.

В работе показано, что единой универсальной модели разделения властей, общей для всех государств, не существует. При этом в диссертации приводятся основные требования, которым, по мнению большинства ученых, такая модель должна отвечать.

Отмечается, что точка зрения об особом месте Президента Российской Федерации в системе разделения имеет как сторонников, так и противников. Некоторые ученые прямо говорят о существовании в России «мощной президентской ветви власти»¹ и указывают на то, что «Президент

¹ См.: Филиппов И.В. Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации. Диссертация на соискание уч.степени канд.юр.наук. Саратов, 1995, С.42.

в государственном механизме имеет свою компетенцию в управлении государством, отдаленную от компетенции других ветвей государственной власти, и играет роль своеобразного арбитра, обеспечивая взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной властей».¹ Существуют и противники признания особого места Президента РФ в системе органов государственной власти. Так, по мнению бывшего Председателя Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая, «даже в тех странах, где президент не входит ни в одну из трех властей (Франция и другие) или о его статусе в конституции вообще не говорится (ФРГ), юридическая наука и практика признают его главой исполнительной власти – ибо никакому должностному лицу нельзя иметь основные функции и властные полномочия вне какой-либо власти».

По мнению диссертанта, согласно Конституции Российской Федерации Президент России не входит непосредственно ни в исполнительную, ни в законодательную, ни в судебную власть. Его назначение – обеспечение согласованного функционирования трех ветвей власти и координация их взаимодействия. Президент Российской Федерации по Конституции – «ответственное лицо», возглавляющее Российскую Федерацию и гарантирующее как конституционным авторитетом должности, так и личным авторитетом устойчивость решений и действий всех государственных органов РФ.

В настоящее время Президент России активно взаимодействует не только с федеральными органами, но и с органами государственной власти субъектов РФ. Рассматривается установленная частью 2 статьи 80 Конституции РФ функция Президента по обеспечению согласованной работы и взаимодействия указанных органов. Отмечается, что система мер, которые может предпринять Президент, разнообразна. Так, например, для обеспечения согласованной работы и взаимодействия глава государства может использовать согласительные процедуры. Понятие согласительных

¹ См.: Масликов И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации. Автореф. ... канд.юр.наук. М., 1997, С.15-16.

процедур в законодательстве Российской Федерации не закреплено¹. На наш взгляд, это обстоятельство имеет и положительные и отрицательные стороны. К первым можно отнести тот факт, что на сегодняшний день в условиях отсутствия четкого законодательного регулирования участники согласительных процедур относительно свободны в выборе большого диапазона согласительных процедур, которые являются наиболее приемлемыми для каждого конкретного случая (непосредственные переговоры, встречи должностных лиц, обмен письмами, создание согласительных комиссий и третейских судов, оказание «добрых услуг», проведение совместных совещаний и заседаний и др.). С другой стороны, отсутствие законодательной базы, устанавливающей понятие и виды согласительных процедур, основания их применения и круг участвующих субъектов, сроки проведения, возможные результаты, степень обязательности принимаемых по итогам согласительных процедур решений, порождает неопределенность, следствием которой является неполное использование потенциала согласительных процедур на практике.

Помимо использования согласительных процедур Президент Российской Федерации может лично предпринять соответствующие меры воздействия или передать разрешение спора на рассмотрение суда.

Еще одним важным направлением исследования является определение взаимоотношений Президента Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в качестве института конституционного права. В этой связи дается определение и выявляются основные принципы, на которых базируются указанные взаимоотношения. Также диссертантом раскрываются сущность и признаки,

¹ Государственная Дума Российской Федерации предприняла попытку принять федеральный закон «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако в 2002 году Совет Федерации отклонил проект указанного федерального закона и отказался от участия в работе согласительной комиссии.

По нашему мнению, согласительные процедуры можно определить как урегулированный нормами права определенный порядок взаимосвязанных и последовательных действий непосредственных участников согласительных процедур, а в ряде случаев и иных, привлекаемых непосредственными участниками, субъектов права, направленный на восстановление или достижение согласия по вопросам, имеющим общий для сторон интерес. Сюда же можно отнести и действия сторон юридической коллизии (привлекаемых ими лиц), направленные на ее урегулирование.

характеризующие, во-первых, понятие «институт права» (однородность фактического содержания и полнота регулируемых нормами права отношений; единство и нормативная обособленность соответствующих правовых предписаний и др.) и, во-вторых, понятие «процессуальные нормы конституционного права» (процедурно-организационный характер правовых норм, основным назначением которых является конкретизация материально-правовых отношений, а также установление целенаправленной, строго регламентированной процедуры их реализации; направленность правовых предписаний на регламентацию организационной деятельности субъектов права, наделенных полномочиями по применению норм материального права; закрепление в правовых нормах постадийного развития процессуальной деятельности и др.). С учетом того, что правовому регулированию взаимоотношений Президента РФ с органами государственной власти РФ присущи все перечисленные признаки, делается вывод о возможности рассмотрения системы правовых норм, регулирующих указанные отношения, в качестве относительно самостоятельного процессуального института конституционного права.

Во втором параграфе – «Становление и совершенствование взаимоотношений Президента Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - подробно раскрывается эволюция взаимоотношений Президента Российской Федерации с региональными органами государственной власти начиная с момента образования в России поста Президента, а также выявляются предпосылки установления нынешней системы правового регулирования указанных отношений.

В частности, выделяется пять этапов их исторического развития:

- в период 1991-1993гг. четко прослеживаются тенденции децентрализации и стремление субъектов РФ в одностороннем порядке повысить свой статус. Отношения между центром и регионами носят ярко выраженный конфликтный характер, нередко сопровождаются открытым

противостоянием. Главная задача Президента России состоит в том, чтобы удержать страну от распада. Формой компромисса выступает Федеративный Договор;

- период с конца 1993г. по 1995г. знаменуется стабилизацией политической ситуации в стране. Это было связано с принятием Конституции РФ, которая перевела взаимодействие центра и регионов из конфликтной формы в форму преимущественно авторитарных отношений. Федеральный центр и Президент РФ во взаимодействии с регионами часто выбирали жесткий силовой вариант. В итоге процесс ослабления центра был приостановлен, и угроза распада России временно отошла на второй план. Формами взаимодействия стали подписание двухсторонних договоров, совещания с руководителями регионов, научно-практические конференции и круглые столы. Договорная практика в известной мере восполнила пробелы в законодательстве, помогла установить необходимый баланс сил с учетом специфики различных субъектов. Развивается практика заключения соглашений между органами федеральной и региональной власти. Почти все министерства и ведомства, действующие в сфере совместной компетенции, используют различного рода соглашения;

- период 1996-1999гг.: вновь дисбаланс властей и усиление реальной угрозы распада Федерации; дальнейшее развитие сепаратизма в регионах; укрепление сплоченности региональных элит и их независимости от центра;

- период 1999-2004гг.: поворот к централизации, авторитарные тенденции во взаимодействии центра и регионов; административная реформа. Взаимодействие приобретает директивный характер и характеризуется умеренной, последовательной централизацией государственной власти. Вносятся все новые и новые изменения в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ», в соответствии с

которыми ужесточается степень ответственности глав регионов и местного самоуправления;

- современный этап, начавшийся с момента принятия Федерального закона от 11 декабря 2004г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ознаменованный многими новациями во взаимоотношениях Президента России и органов государственной власти субъектов РФ.

В третьем параграфе – «Взаимоотношения президента с органами государственной власти субъектов федерации в зарубежных странах» - проводится сравнительный анализ взаимодействия президента с региональными органами власти в зарубежных государствах. В частности, рассматриваются особенности указанных отношений в федеративных государствах с президентской (США, Бразилия) и парламентской (ФРГ) формами государственного правления, а также в унитарном государстве (Франция), взаимоотношения центра и регионов в котором обладают спецификой и не встречаются в законодательстве других стран, в том числе с федеративным государственным устройством. Подробно исследуются особенности института федерального вмешательства (сущность, способы, основания и основные требования к применению) центральной власти в дела субъектов федерации (на примере США, Индии, Германии, ряда государств Латинской Америки).

Характеризуются сходственные черты, присущие как взаимоотношениям президентов с региональными органами власти в указанных странах, так и взаимоотношениям главы государства с органами власти субъектов в Российской Федерации (например, институт префектов во Франции и полномочных представителей Президента в федеральном

округе в России; институт федерального вмешательства и т.д.).

Вторая глава – «Институциональные основы взаимоотношений Президента Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе» состоит из двух параграфов.

В начале первого параграфа – «Президент Российской Федерации и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ» - рассматривается роль Президента РФ осуществляющего во взаимоотношениях с региональными органами власти функции конституционного контроля и надзора.

Конституционный контроль – это деятельность компетентных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов и/или действий субъектов права Конституции РФ, в ходе которой данные компетентные органы полномочны исправлять обнаруженные несоответствия.

Конституционный надзор – это полномочия компетентных органов, включающие в себя право обратить внимание на ошибку, приостановить действие акта, не соответствующего Конституции РФ; при этом отменить или исправить такой акт может сам поднадзорный орган.¹ Также конституционный надзор – это и деятельность, состоящая в обращении не к субъекту права, принявшему незаконный акт или совершившему неконституционное действие, а к иному компетентному органу, правомочному указанный акт или действие отменить (не допустить вступления в силу). То есть орган, осуществляющий конституционный надзор, применяет по отношению к субъекту права более мягкое воздействие, чем орган конституционного контроля.

По мнению диссертанта необходимо выделять:

- собственно органы конституционного контроля и надзора, то есть органы государственной власти, создаваемые специально для

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Т.1,2/Под.ред. проф. Б.А. Страшуна, - М., 1996, С.72.

осуществления функции конституционного контроля и надзора в качестве основного направления своей деятельности. В настоящее время к числу таких органов в России относится, в частности, Конституционный Суд РФ;

- существующие наряду с органами конституционного контроля и надзора органы государственной власти, для которых осуществление конституционного контроля и надзора является лишь одной из функций, одним из направлений деятельности. Главенствующее место среди указанных органов по праву занимает Президент Российской Федерации.

Анализ взаимоотношений Президента РФ с законодательными органами государственной власти субъектов РФ в рамках диссертационного исследования осуществляется по четырем основным направлениям.

Во-первых, рассматривается воздействие Президента РФ на органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ в результате издания ими нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству. В этом случае система мер, которые вправе предпринять глава государства, может быть выстроена от самых мягких до наиболее жестких способов воздействия на законодательный орган государственной власти субъекта РФ. К числу первых можно отнести обращение Президента РФ с представлением о приведении в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также организацию согласительных процедур. Что же касается более жестких мер воздействия, то среди них можно выделить а) вынесение предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации; б) роспуск Президентом указанного органа. В работе всесторонне исследуются основания, а также требования к процедуре применения названных мер.

Во-вторых, изучается взаимодействие Президента Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ при наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В соответствии со статьей 18 Федерального закона №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в порядке, предусмотренном этим законом и конституцией (уставом) субъекта РФ.

Диссертантом подробно рассматриваются процедуры предварительного согласования кандидатуры на должность главы субъекта РФ, ее внесения и рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. По итогам изучения всех возможных вариантов развития событий выявляются отдельные вопросы в их правовом регулировании (наличие в законе ряда пробелов и несоответствий Конституции РФ) и предлагаются способы их разрешения.

В-третьих, тщательно исследуется участие Президента Российской Федерации в роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Законом предусмотрено два основания такого роспуска:

- принятие мер по исполнению решения суда, установившего факт нарушения Конституции РФ или федерального законодательства, в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом предупреждения по факту издания нормативно-правового акта, противоречащего Конституции

России и федеральному законодательству;

- повторное (или троекратное) отклонение представленной Президентом кандидатуры на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации либо непринятие решения о наделении или об отклонении такой кандидатуры в установленный законом срок. В отношении указанного основания делается вывод о его несоответствии положениям Основного закона РФ и утверждается, что установить такой способ воздействия Президента РФ на орган законодательной власти субъекта РФ возможно исключительно на уровне конституционных норм.

В-четвертых, анализируются взаимоотношения Президента РФ и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта России при отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта РФ может быть принято Президентом РФ в случае выражения главе субъекта недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. В работе рассматриваются условия, при наличии которых законодательный орган власти субъекта РФ может вынести такое решение. На основе их анализа делается вывод, что отрешение главы региона от должности Президентом РФ на основании недоверия, выраженного законодательным органом власти субъекта РФ, является мерой конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ за совершение противоправных действий. В работе также отражена точка зрения авторов, выделяющих и иные аспекты взаимоотношений Президента России с законодательными органами власти субъектов РФ: отношения при возбуждении (осуществлении) согласительных процедур, подготовке и рассмотрении

проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, обращении в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности нормативных актов Президента РФ, отношения в процессе заключения договора о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, при назначении судей Конституционного Суда РФ, а также взаимодействие законодательного органа субъекта РФ с Президентом РФ через своего представителя — члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Во втором параграфе второй главы – «Президент Российской Федерации и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ» - досконально изучаются особенности взаимоотношений Президента РФ с органами исполнительной власти субъектов РФ. В частности, рассматриваются вопросы участия Президента РФ в организации взаимодействия исполнительных органов власти субъектов РФ с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в процессе распределения полномочий между указанными органами; анализируется роль полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе; изучаются меры воздействия Президента РФ на исполнительные органы власти субъектов РФ (приостановление действия нормативно-правовых актов, отставка исполнительного органа власти), основания и механизм их применения.

Особое внимание в диссертации уделяется новому порядку наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Отмечается, что сделанные Конституционным Судом РФ в Постановлении № 13-П от 21.12.2005 выводы и оценки относительно конституционности нового порядка наделения полномочиями глав субъектов РФ выглядят неубедительно и теоретически представляются сомнительными. В результате проведенного анализа диссертант пришел к выводу о несоответствии порядка наделения полномочиями главы субъекта РФ,

установленного Федеральным законом № 159-ФЗ от 11.12.2004 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституционным принципам разделения властей, федерализма и народовластия.

Наконец, в работе рассматриваются меры воздействия, которые Президент Российской Федерации вправе применить по отношению к высшему должностному лицу субъекта РФ (приостановление нормативно-правового акта, изданного главой субъекта РФ, вынесение ему предупреждения, отрешение и временное отстранение от должности). При этом особое внимание уделяется конституционности такого основания для отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ, как утрата доверия Президента России.

В заключении сформулированы основные теоретические и практические выводы и предлагаемые автором рекомендации, направленные на устранение существующих пробелов и противоречий в правовом регулировании взаимоотношений Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов РФ.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Институт Президента и принцип разделения властей в Российской Федерации/ Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 7. Т.2. под ред. Р.М. Валеева – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. – 324с.
2. Новый порядок наделения полномочиями главы субъекта Российской Федерации и принцип федерализма/ «Черные дыры» в Российском Законодательстве, 2007, №3 (входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий ВАК РФ).
3. Взаимоотношения Президента РФ с органами государственной власти субъектов РФ как институт конституционного права/ Законы России: опыт, анализ, практика, 2007, №5 (входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий ВАК РФ).