

**Государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова–Ленина»**

На правах рукописи

Сахиева Раиса Абдулловна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ВЫСШЕГО
ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА РЕСПУБЛИКИ - СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

Специальность **12.00.02** – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

КАЗАНЬ 2004

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова–Ленина».

Научные руководители: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Хабриева Талия Ярулловна

кандидат юридических наук
доцент **Султанов Евгений Батырович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Эбзеев Борис Сафарович

кандидат юридических наук
Сивицкий Владимир Александрович

Ведущая организация: Институт государства и права
Российской Академии наук

Защита диссертации состоится «10» июня 2004 г. в ___ часов на заседании диссертационного совета К212.081.01 в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова–Ленина» по адресу: 420008 г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова–Ленина» (г. Казань, ул. Кремлевская, д. 35).

Автореферат разослан «___» _____ 2004г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

Г.Р. Хабибуллина

1. Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы диссертационного исследования определяется значимостью института высшего должностного лица республики - субъекта Российской Федерации в механизме политического властвования. В системе разделения властей он занимает особое место, обусловливаемое способом замещения должности, характером задач, объемом полномочий, ответственностью возложенных на него обязательств по координации деятельности государственных органов на определенной территории.

В период, прошедший после распада СССР и принятия Конституции Российской Федерации 1993 года осуществлялось бурное государственное строительство в новых по своему правовому статусу территориальных образованиях России. Оно не могло идти ровно, в силу различных статусных характеристик и стартового опыта субъектов РФ. Если у республик уже была практика государственного строительства, законодательной деятельности, то у других субъектов (краёв, областей, автономных образований) такой практики не было. Соответственно и становление системы государственных институтов тоже шло по-разному, что позволило накопить бесценный опыт их учреждения, становления и развития.

Этот период развития страны, характеризуемый как переходной в развитии нашей государственности, объективно способствовал появлению в субъектах РФ института единоличного политического лидерства. Во-первых, тому был пример России, во-вторых, экономическая, социальная и политическая ситуации способствовали этому, в-третьих, учитывался опыт зарубежных федеративных государств. Необходим был избираемый народом лидер, от которого ждали нужных решений, который не боялся брать на себя ответственность за социально-экономическую и политическую ситуацию в отдельно взятом регионе России. Особая ответственность лежала на руководителях республик в составе Российской Федерации, потому что они должны были решать еще и копившиеся десятилетиями проблемы в области национальных отношений.

Многообразие особенностей развития регионов, отсутствие нормативной базы в виде предусмотренного Конституцией РФ специального федерального закона о системе органов государственной власти породили в субъектах РФ значительное разнообразие в регулировании правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации. Наибольшими особенностями отличались республики, которые с самого начала формирования новых федеративных отношений заявили о своем особом статусе и добились его признания посредством заключения договоров с органами государственной власти Российской Федерации. В их ряду Республика Татарстан занимает особое место.

Исследование конституционно-правового статуса Президента Республики Татарстан представляет интерес еще и потому, что его развитие как правового института шло одновременно с правовым институтом

Президента СССР и Президента РСФСР, развитием союзного и федерального законодательства и влияние последнего ощущается в тех изменениях, которые мы можем наблюдать в прошедшие несколько лет. Вместе с тем невозможно увидеть особенности единичного, не показав его в системе, элементом которой он является. Поэтому в работе проводятся сравнения правовых статусов высших должностных лиц республик – субъектов Российской Федерации, а также других субъектов Российской Федерации, но наибольшее внимание уделено правовому статусу Президента Республики Татарстан.

Такой подход вызван тем, что законодательство Республики Татарстан во многом опережало законодательство других республик в принятии аналогичных актов. Татарстан одним из первых ввел пост президента вслед за СССР и РФ, внося соответствующие изменения в свою Конституцию, что потребовало разработки и принятия республиканских законов, касающихся избрания президента, определения его полномочий и т.д. Многие республики использовали опыт Татарстана при введении у себя должности главы республики, заключении договоров с органами государственной власти Российской Федерации, при заключении соглашений в сфере разграничения предметов ведения и полномочий органов исполнительной власти, установлении международных связей.

Степень научной разработанности проблемы. Многообразие субъектов Российской Федерации, разнообразие статусных характеристик высших должностных лиц субъектов РФ вызывает значительный интерес исследователей. Вопросы конституционно-правового статуса руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации являлись предметом рассмотрения ученых. В большинстве случаев они рассматривались в контексте организации исполнительной власти как комплексного института. В 1996 году вышло учебно-методическое пособие «Исполнительная власть в Российской Федерации», подготовленное коллективом авторов Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации (отв. редакторы А.Ф. Ноздрачев и Ю.А. Тихомиров). В 1996 году под редакцией С.А.Авакьяна изданы материалы научно-практической конференции «Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ». Значительное число работ было посвящено рассмотрению правового положения исполнительных органов государственной власти краев и областей. Отдельных аспектов правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации касались в своих кандидатских диссертациях В.М. Ануфриев, А.П. Воробьев, С.Н. Кухтик, Э.В. Малиенко, И.А. Полянский, А.А. Степанова, Д.В. Шумков, С.В. Чердаков, М.М. Яковлев и другие. А.Н.Мещеряковым в 2002 г. подготовлена кандидатская диссертация «Институт президентства в республиках в составе Российской Федерации». Вопросы статуса глав субъектов РФ были предметом рассмотрения в докторских диссертациях В.В. Гошуляка, В.А. Лебедева, А.Ф. Малого, Д.Л. Суркова. Значительное число работ посвящено правовому

статусу глав государств – России, Казахстана, Армении и др. Одной из последних является работа В.А. Малиновского, который подготовил диссертацию на соискание ученой степени д.ю.н. на тему: «Президент Республики Казахстан: институт, функции и инструменты власти».

Пристальное внимание к данной теме свидетельствует о ее значимости и востребованности получаемых результатов. Каждый субъект РФ вносит что-то свое в правовую регламентацию статуса высшего должностного лица, что позволяет проводить сравнения, выявлять положительные тенденции, увязывать их с результатами практической деятельности высших должностных лиц. Несмотря на обилие работ, до сих пор остаются не до конца исследованными многие теоретически и практически важные проблемы, касающиеся статуса высших должностных лиц республик – субъектов Российской Федерации. С регулярной периодичностью федеральный законодатель вносит изменения в законодательство, дается негативная судебная оценка региональным законам, что свидетельствует о неустойчивости существующего правового регулирования рассматриваемого института и возможности его дальнейшего изучения.

Следует отметить, что работ, посвященных конституционно-правовому статусу высшего должностного лица республики – субъекта Российской Федерации, явно недостаточно, а работ по статусу Президента Республики Татарстан до сих пор не было. Вместе с тем, Республика Татарстан по многим вопросам занимает ведущие позиции в части разработки и принятия нормативных актов, касающихся статуса Президента РТ. Их анализ может быть полезен для нормотворческой практики иных субъектов, а критическая оценка – для развития законодательства самой Республики Татарстан. Это особо важно в период проведения в России широкомасштабной административной реформы.

Теоретическую основу диссертационной работы составили труды С.А.Авакьяна, А.С.Автономова, М.И.Байтина, М.В.Баглая, Д.Н. Бахраха, А.А. Белкина, Н.А.Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Б.Л. Железнова, Т.Д. Зражевской, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, А.А. Ливеровского, О.В. Лучина, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, Н.И. Матузова, В.И. Новоселова, А.Ф. Ноздрачева, А.С.Пиголкина, И.Н. Сенякина, В.Н. Синюкова, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, Т.Я.Хабриевой, В.Е. Чиркина, Л.М. Энтина и др.

В основу исследования правового статуса главы субъекта Российской Федерации положены труды А.А. Андриасян, К.С. Бельского, В.В. Гошуляка, Б.П. Елисеева, Н.А. Игнатьюка, А.А. Жученко, В.В. Комаровой, В.Н. Лысенко, Л.М. Лысенко, В.А. Лебедева, В.А. Малиновского, А.Ф. Малого, И.А. Миронова, Л.А. Окунькова, М.С. Саликова, Д.Л. Суркова.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с формированием и деятельностью высшего должностного лица республики – субъекта Российской Федерации (далее по тексту – высшего должностного лица республики), практической реализации его статусных характеристик.

Предметом исследования выступают нормы права, закрепляющие и регулирующие деятельность высшего должностного лица республики, содержащиеся в Конституции РФ, Конституции Республики Татарстан и конституциях других субъектов РФ, федеральном и региональном законодательстве, иных нормативных правовых актах.

Целью исследования является выработка концепции конституционно-правового статуса высшего должностного лица республики с учетом его институциональных и функциональных характеристик в условиях происходивших перемен с 1990-х гг. по настоящее время.

Достижение цели диссертационного исследования реализуется через решение комплекса взаимосвязанных **задач**, в ряду которых наиболее значимые:

рассмотрение причин возникновения института высшего должностного лица республики;

анализ особенностей конституционно-правовых отношений с участием высшего должностного лица республики в сфере конституционно-правового регулирования и раскрытие роли институциональных опор осуществления высшим должностным лицом республики принадлежащей ему власти;

анализ системы нормативно-правовых источников конституционно-правового статуса высшего должностного лица республики, в том числе как главы государства;

выявление структурных элементов конституционно-правового статуса высшего должностного лица республики, рассмотрение его статусных атрибутов, анализ его компетенции через предметы ведения и полномочия, а также изучение проблемы юридической ответственности высшего должностного лица республики;

подготовка рекомендаций по дальнейшему совершенствованию нормативного регулирования конституционно-правового статуса Президента Республики Татарстан как высшего должностного лица республики, в том числе Конституции Республики Татарстан, законов и иных нормативных правовых актов.

Методологической основой исследования являются принципы диалектической логики, требования общей теории познания в сочетании с методами функционального, структурного и системного анализа, а также с конкретно-историческим, формально-юридическим и сравнительным государствоведением. Институциональный и структурно-функциональный подходы позволяют определить правовые, организационные и содержательные характеристики объекта исследования. При сравнительном анализе отдельных составляющих правового статуса высшего должностного лица в различных субъектах учитывались конкретные общественно-политические условия их деятельности.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые формулируется вывод об объективной необходимости учреждения института высшего должностного лица республики в переходный период отечественной государственности. Развитие института президента в

республиках Российской Федерации способствовало становлению института высшего должностного лица в иных субъектах РФ.

На основе сравнительного анализа норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации выявлены особенности конституционно-правового статуса высших должностных лиц конкретных республик в составе Российской Федерации. Впервые проведен анализ основных структурных элементов конституционно-правового статуса Президента Республики Татарстан и внесены предложения по совершенствованию Конституции и законодательства Республики Татарстан.

В диссертационном исследовании предложена концепция конституционно-правового статуса высшего должностного лица республики как единство его основных структурных элементов: статусных атрибутов, компетенции и ответственности. Статусные атрибуты, такие как: наименование и место в системе высших органов, персонификация, акты, символы, честь и достоинство являются внешним выражением социально-политической роли высшего должностного лица республики. Компетенция и ответственность также определяются предназначением высшего должностного лица республики. Диссертантом проведен анализ компетенции и предложена теоретическая модель тех необходимых прав и обязанностей, реализация которых позволит высшему должностному лицу эффективно выполнять его функции.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. В сложный период демократических преобразований в СССР, РСФСР, разграничения полномочий между Союзом ССР, союзными и автономными республиками в 1990-х годах, развития государственности республик в составе Российской Федерации, учреждения и становления институтов власти впервые в республиках в составе РСФСР создан новый институт государственной власти – институт президента (главы исполнительной власти) - который способствовал сохранению политической, социально-экономической, межнациональной и конфессиональной стабильности, консолидации многонационального населения, наиболее эффективной защите интересов республик на федеральном уровне.

2. Успешное развитие института президента в республиках способствовало становлению института высшего должностного лица в иных субъектах Российской Федерации, поскольку при декларируемом в Конституции равноправии субъектов РФ существовали различия в статусе руководителей высших органов исполнительной власти регионов, что, несомненно, не могло продолжаться длительное время.

3. Понятие «статус высшего должностного лица» является составной частью более широкого понятия – «институт высшего должностного лица субъекта РФ». Для раскрытия статуса высшего должностного лица достаточно исследовать его основные структурные элементы: статусные атрибуты, компетенцию, ответственность.

4. Статусными атрибутами высшего должностного лица являются: наименование и место в системе высших органов; персонификация (в том числе ограничение прав, владение государственным языком); сроки занятия должности; символы (знаковые атрибуты власти); акты; честь и достоинство высшего должностного лица республики.

5. Компетенция высшего должностного лица республики может быть раскрыта через анализ его предметов ведения и полномочий. Предметы ведения высшего должностного лица субъекта РФ, в частности главы государства (республики) представляют собой определенные сферы общественных отношений, обусловленные социально-политическим предназначением высшего должностного лица республики. Предметами ведения высшего должностного лица республики являются сфера внутренней политики и внешней деятельности, обеспечение прав и свобод человека и гражданина и обеспечение согласованного функционирования республиканских органов государственной власти.

Полномочия (правомочия) высшего должностного лица республики представляют собой закрепленные в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве, конституции республики и республиканском законодательстве те необходимые права и обязанности, реализация которых позволяет высшему должностному лицу республики осуществлять организационное и нормативно-правовое воздействие на общественные отношения в рамках предметов своего ведения.

6. Юридическая ответственность высшего должностного лица республики – это закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения предписаниям этих норм, обеспечиваемая возможностью применения мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия.

Практическая значимость исследования заключается в том, что разработанные автором предложения могут быть использованы в работе по совершенствованию республиканского законодательства, касающегося закрепления статуса высшего должностного лица республики, результаты исследования могут найти применение в дальнейших исследованиях институциональных, функциональных и организационных сторон статуса высшего должностного лица субъекта РФ. Продолжающееся совершенствование законодательства о правовом положении высшего должностного лица республики будет опираться, в том числе, на имеющийся практический опыт и существующие исследования в этой области. Поэтому анализ отдельных нормативных актов Республики Татарстан может быть использован при совершенствовании республиканского законодательства в этой сфере.

Результаты исследования могут быть использованы при изучении курса «Конституционное право России», спецкурсов, в том числе курса «Правовой статус Республики Татарстан».

Апробация результатов исследования осуществлялась автором на республиканских и международных научных и научно-практических конференциях, в числе которых можно выделить: *Правовые основы федерализма: проблемы соответствия Конституций и законов Федерации и ее субъектов*. Международная научно-практическая конференция (Казань, 1-2 декабря 1998 года); *Влияние законотворчества субъектов России на процессы ее федерализации*. Научный семинар проекта «Перспективы федерализма в России: теоретические и практические аспекты». Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров. Институт истории Академии наук Республики Татарстан (Казань, 5 октября 1999 года); *Федерализм и Европейская конвенция по правам человека*. Региональный семинар, проводимый в рамках консолидированной программы Совета Европы КЕС-СЕ РУС 1 (Казань, 7-8 июня 1999 года); *Местное самоуправление: федеральная и региональная власть*. Ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция. (Москва, 21-23 апреля 2000 года); *10 лет суверенитета Татарстана: итоги и перспективы*. Научно-практическая конференция Академии наук Республики Татарстан и исполкома Всемирного конгресса татар (Казань, 28 августа 2000 года); *Федерализм: российское и швейцарское измерения*. Международная научно-практическая конференция. (Казань, 22-23 июня 2001 года); *Опыт субъектов Российской Федерации в заключении и реализации внутригосударственных договоров и соглашений*. Международная конференция. (Казань, 5-6 мая 2003 года). *Конституционный статус регионов в Российской Федерации и других европейских странах. Роль региональных законодательных органов в усилении «единства в многообразии»*. Европейская конференция. (Казань, 11-12 июля 2003 года) и др.

Отдельные идеи были реализованы соискателем в ходе работы над новой редакцией Конституции Республики Татарстан, законами Республики Татарстан, в том числе в составе рабочих групп, формируемых Президентом Республики Татарстан, Государственным Советом Республики Татарстан, Кабинетом Министров Республики Татарстан, а также органами государственной власти Российской Федерации по разработке отдельных законопроектов.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и монографической литературы, приложения.

II. Основное содержание диссертационной работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются объект, предмет, а также цели и задачи исследования, показаны состояние и степень научной разработанности темы, раскрываются методологические, теоретические и нормативно-правовые основы исследования, научная новизна работы, формулируются основные

положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первой главе **«Понятие, развитие и правовое регулирование статуса высшего должностного лица республики»** раскрываются теоретические и правовые основы зарождения и функционирования высшего должностного лица субъекта РФ, анализируются этапы становления поста главы государства.

В первом параграфе **«Понятие статуса высшего должностного лица республики»** определяется значение понятия «статус» как общетеоретической правовой категории, содержится анализ ее структуры и устанавливается ее соотношение с другой правовой категорией – понятием «институт».

Приводимое в работе общетеоретическое понимание статуса необходимым и естественным образом предопределяет характеристику правового статуса вообще и статуса высшего должностного лица республики в частности. Понимание статуса как конструкции, соединяющей нормативные характеристики (нормативный статус) позволяет раскрыть его формализованные, закрепленные в законодательстве сущностные элементы.

Поскольку среди исследователей имеются определенные разногласия в понимании данной правовой категории, в диссертационной работе рассматриваются различные точки зрения ученых по вопросу о содержании, структуре и месте понятия «статус» в системе правовых категорий. Иногда понятие правовой статус приравнивается к термину «правовое положение».

Латинское слово *status* означает состояние, положение. Автор солидаризируется с доминирующим в отечественной правовой науке пониманием статуса субъекта права как его правовое состояние, характеризуемое комплексом юридических прав и обязанностей. Однако этот общий подход может быть уточнен в отношении некоторых субъектов права, поскольку «статус» как термин используется обычно в самом общем понимании без уточнения присущих отдельным субъектам (носителям статуса) характеристик.

Обращается внимание на активное использование законодателем категории «статус» для обозначения правового состояния различных субъектов права: «статус военнослужащих», «статус судей», «статус депутатов» и др. Законодатель этим понятием может обозначать и какую-либо категорию объектов, выступающую особым предметом регулирования (статус образовательных учреждений).

Применительно к субъектам права в литературе используется и понятие «институт». Как термин, применяемый к наименованию определенной правовой конструкции, в юридической литературе он обозначает различного рода объекты и участников конституционно-правовых отношений, а также части отрасли или подотрасли права (институт президента, институт прав и свобод).

В диссертации рассматриваются различные точки зрения относительно соотношения понятий «статус» и «институт». Их можно свести к трем позициям: а) статус и институт являются равнозначными и

взаимозаменяемыми друг друга понятиями; б) «статус» шире по своему правовому содержанию, чем «институт»; в) «статус» является частью правовой категории «институт». На основе анализа содержания рассматриваемых понятий автор приходит к выводу, что «статус высшего должностного лица республики» является составной частью более широкого понятия - «институт высшего должностного лица республики».

Институт является более емким по своему содержанию понятием и охватывает более широкий круг отношений, а также нормативных предписаний, которые не входят в статусную характеристику. Данные нормы и регулируемые ими отношения не являются элементом статуса, поскольку не влияют на него, а предшествуют ему, создают условия для наступления иных отношений. Например, порядок выборов высшего должностного лица не может быть элементом статуса, поскольку с завершением выборов и окончанием периода формирования органа, прекращается реализация норм избирательного права и начинается реализация собственно статусных норм, составляющих содержание статуса. Хотя статус является составной частью института, но он имеет самостоятельный предмет и объект регулирования.

Нормативная характеристика высшего должностного лица республики определяется широким кругом правовых актов. Их рассмотрение в совокупности позволяет определить место главы республики в системе органов государственной власти этого субъекта Федерации, показать его роль в осуществлении функций государственной власти. Рассматриваемая совокупность нормативных правовых актов во многом предопределяется структурой конституционно-правового статуса высшего должностного лица и местом последнего в структуре института как категории более широкой с точки зрения нормативного наполнения.

Статус любого органа государства обладает общеправовой структурой. Среди правоведов нет единого мнения относительно составляющих статус элементов. В диссертации проанализированы различные точки зрения по вопросу о структуре статуса. Например, Н.А. Богданова выделяет в структуре конституционно-правового статуса четыре элемента: место субъекта в обществе и государстве; общая правоспособность; компетенция и ответственность; гарантии устойчивости и реальности правового статуса¹. Исследуются и иные подходы к выделению элементов конституционно-правового статуса. В результате полученных данных в диссертации делается вывод о том, что применительно к структуре статуса высшего должностного лица республики следует выделять следующие его элементы: а) статусные атрибуты; б) компетенция (права, обязанности, предметы ведения); в) ответственность высшего должностного лица.

Рассмотрение этих трех элементов дает наиболее полное представление о конституционно-правовом статусе высшего должностного лица республики.

¹ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М., 2001. С.66 – 71.

Второй параграф «**Основные этапы развития конституционно-правового статуса высшего должностного лица республики**» посвящен выявлению, анализу и классификации этапов становления высшего должностного лица республики.

Институт президента в республиках в составе Российской Федерации формировался в период проведения общегосударственных реформ, в том числе реформы государственного устройства Союза ССР и союзных республик и не мог не вобрать в себя все те тенденции, которые были свойственны союзному и российскому государствам в целом. Можно говорить о том, что формирование института высшего должностного лица республики в составе Российской Федерации осуществлялось в условиях переходной государственности, когда не только шло конституирование и институционализация системы высших органов власти Федерации, но и приходилось параллельно осуществлять государственное строительство в субъектах Федерации.

Переходный период наложил отпечаток на формирование высших органов государственной власти субъектов РФ. Российские республики при этом оказались в лучшей ситуации, они смогли сохранить свою самостоятельность в части конституционализации и избрания высшего должностного лица республики. Что же касается иных субъектов Российской Федерации (краев, областей, автономных образований), они не сразу смогли противостоять стремлению федеральной власти сохранить свое влияние в регионах через назначение высших должностных лиц¹.

Республика Татарстан подошла к периоду взаимоотношений федеральной и региональных властей по вопросу об избрании высшего должностного лица с четко закрепленным в Конституции РТ правовым статусом Президента Республики. Пост Президента в Татарстане был учрежден законом ТССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской Советской Социалистической Республики»². Выборы Президента ТССР проводились 12 июня 1991 года на основе закона Татарской ССР от 13 мая 1991 года «О выборах Президента Татарской ССР»³, принятого Верховным Советом Республики. Согласно Конституции ТССР и данного Закона выборы осуществлялись «путем народного голосования».

Следует отметить, что в республиках становление института высшего должностного лица как выборного должностного лица проходило менее болезненно, чем в иных субъектах РФ, что объясняется их особым статусом. Причем республиканским законодательством закреплялась, как правило, процедура всенародного избрания.

¹ В литературе эти события изложены достаточно подробно. См., например: Институт губернатора в России: традиции и современные реальности. – М.: РАГС, 1997. Лысенко В.Н., Лысенко Л.М. Институт губернаторства в истории и современной России: некоторые общие и отличительные черты // Государство и право. 1998. № 5. С. 11-17. Малый А.Ф. Органы государственной власти области: проблемы организации. – Архангельск, 1999. С. 136-160.

² См.: Советская Татария. 1991. 19 апреля.

³ См.: Советская Татария. 1991. 16 мая.

Выборность высшего должностного лица республики, а в особенности – его избрание населением соответствующего субъекта РФ непосредственно, оказало и оказывает определяющее влияние на правовой статус высшего должностного лица, а также существенно поднимает значимость исполнительной ветви власти в системе разделения властей, поскольку высшее должностное лицо республики, как правило, характеризуется конституцией соответствующего субъекта одновременно в качестве главы республики и главы исполнительной власти. Избрание высшего должностного лица республики населением непосредственно представляет собой высшую форму легитимации его полномочий. Поэтому всенародное избрание Президента Республики Татарстан изначально способствовало обретению данной должностью той высокой значимости, которая признается не только в самой республике, но также и федеральными органами государственной власти, другими субъектами Российской Федерации.

В работе выделяется три этапа в нормативно-правовом регулировании статуса высшего должностного лица республики. Их хронологические рамки определяются достаточно условно – указанием на наиболее значимые в данном отношении события в правовой сфере.

Первый этап охватывает период времени, начавшийся в 1990 – 1991 годах процессом учреждения поста Президента в СССР, РСФСР и отдельных республиках в составе России путем принятия соответствующих поправок в действовавшие Конституции – СССР 1977 года, РСФСР 1978 года, республик в составе РСФСР – и принятия отдельных законодательных актов (например, Закона РСФСР от 24 апреля 1991 года №1098-1 «О Президенте РСФСР»¹). Важное значение в процессе появления постов президентов республик в составе РСФСР сыграли принятие Закона СССР от 26 апреля 1990 года «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации», Декларации о государственном суверенитете России от 12 июня 1990 года и вслед за ней аналогичных деклараций автономных республик (одной из первых была Декларация о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года). Дискуссии в парламентах республик в составе России об учреждении постов президентов как «гарантов государственного суверенитета» и обсуждение этих вопросов на заседаниях Верховного Совета РСФСР привели к принятию 11 октября 1991 года постановления Верховного Совета РСФСР «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР», которое допускало проведение выборов в республиках в составе РСФСР «глав исполнительной власти (президентов)»².

Следующим этапом является период, начавшийся с принятия Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года и завершившийся вступлением в силу Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункт 2 ст.31 Закона называет датой его вступления в силу день

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. №17. Ст. 512.

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. №42. Ст. 1328.

его официального опубликования). С этого времени начался третий этап, который, очевидно, продолжается до сих пор и должен закончиться полным приведением нормативных правовых актов субъектов РФ, касающихся правового статуса их органов государственной власти, в соответствие с Конституцией РФ и с Федеральным законом.

В третьем параграфе **«Закрепление и правовое регулирование конституционно-правового статуса высшего должностного лица республики в нормативных правовых актах Российской Федерации и республик»** рассматриваются закономерности регулирования правового статуса высшего должностного лица республики конституциями и законами этих республик и федеральными нормативными правовыми актами.

Нормативное регулирование правового статуса высшего должностного лица республики конституциями и законами республик имело наибольшее значение в период до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», то есть до октября 1999 года. Вообще именно такое регулирование имеет особое, принципиальное значение, обусловленное положением конституций республик в системе регионального законодательства, поскольку данные нормативные правовые акты являются системообразующими, определяющими цели и содержание всего правового регулирования, осуществляемого органами государственной власти соответствующей республики. Поэтому закрепление основ правового статуса высшего должностного лица в федеральном законе, несмотря даже на то, что издание такого закона прямо предусматривается Конституцией РФ, не способно в полной мере заменить конституционное регулирование на уровне республик. Не исключается принятие республиками, помимо конституций, иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, относящиеся к правовому положению главы соответствующей республики (его высшего должностного лица). В таком порядке регулируются, например, вопросы, касающиеся избрания высшего должностного лица республики. Также иными нормативными актами (например, законами субъекта РФ) высшему должностному лицу могут предоставляться какие-либо дополнительные полномочия. Так, пункт 22 части 1 статьи 94 Конституции Республики Татарстан устанавливает, что Президент РТ «осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами Республики Татарстан, федеральными законами, а также вытекающие из международных и внешнеэкономических обязательств Республики Татарстан». Аналогичные нормы содержат конституции других республик. Перечень полномочий высшего должностного лица республики, установленных конституциями республик, таким образом, не является исчерпывающим и не только допускает, но и предполагает расширение компетенции высшего должностного лица, как элемента его правового статуса, путем принятия иных нормативных актов, которые, однако, не должны противоречить федеральному законодательству и конституции соответствующей республики.

В конституциях республик в полной мере, однако, раскрывается «целевой» компонент содержания правового статуса высшего должностного лица республики. И здесь показательно само наименование должности, которое используется конституцией республики. Традиционным наименованием высшего должностного лица в республиках, входящих в состав Российской Федерации, является «Президент Республики».

В то же время необходимо учитывать, что само по себе использование в конституции какой-либо республики того или иного наименования должности не позволяет еще со всей определенностью судить о том месте, которое занимает высшее должностное лицо в системе органов государственной власти этой республики. Для этого необходимо более подробное рассмотрение правового статуса высшего должностного лица.

Еще одна проблема правового статуса руководителя республики связана с такой его конституционной характеристикой, как «высшее должностное лицо». В исследовании этот термин употребляется как правило в том значении, которое придает ему Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» («высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)») – то есть служит в том числе для обозначения руководителя субъекта РФ. Однако конституции республик, создававшиеся до принятия указанного Федерального закона, не всегда использовали данный термин, в тех же случаях, когда он содержался в текстах конституций или уставов, его понимание могло сильно различаться.

Анализ норм конституций республик наглядно демонстрируют доминирующее положение высшего должностного лица республики в системе органов государственной власти. О закономерности появления подобных норм в конституциях республик свидетельствуют, во-первых, исторически обусловленное существование в России сильной личной власти, особенно в социалистической системе организации государственного управления, во-вторых, специфика периода, в который осуществлялось регулирование правового статуса высшего должностного лица республики – периода перехода от одного общественно-политического строя к другому, от советского варианта тоталитаризма к демократии.

Важнейшим фактором, обуславливающим содержание правового статуса высшего должностного лица республики, следует признать правовое регулирование, осуществляемое по данному вопросу на федеральном уровне. Оно состоит из трех пластов или массивов правовых актов. Базовый уровень образует Конституция Российской Федерации, закрепляющая основы построения системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Но поскольку содержание ряда ее положений оказалось не вполне определенным, в этот период резко возросла роль Конституционного Суда Российской Федерации, постановления которого этого периода часто не только интерпретировали положения Конституции Российской Федерации, разъясняя их смысл, но и служили источником нормативного правового

регулирования процессов организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. В определенном смысле они создали базу для принятия в 1999 году Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Таким образом, постановления Конституционного Суда Российской Федерации образуют второй, а Федеральный закон – третий, пласты конституционно-правового регулирования статуса высшего должностного лица республики.

Вторая глава **«Содержание конституционно-правового статуса высшего должностного лица республики»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Статусные атрибуты как элемент статуса высшего должностного лица республики»** рассматриваются качественные признаки (статусные атрибуты) высшей должности республики, выделяющие ее из числа других государственных должностей и характеризующие лицо, занимающее эту должность, как главу республики (государства), главу субъекта РФ, главу его высшей исполнительной власти. Статусные атрибуты, присущие высшему должностному лицу определяются конституцией республики, дополнительные характеристики также могут быть детализированы, развиты в иных нормативных актах.

К числу статусных атрибутов статуса высшего должностного лица Республики Татарстан - Президента РТ - можно отнести наименование и место высшего должностного лица республики в системе высших органов; персонификацию (в том числе ограничение прав, владение государственным языком); сроки занятия должности; символы (знаковые атрибуты власти); акты; честь и достоинство Президента.

Конституция Российской Федерации не определяет систему органов государственной власти субъектов РФ, и, тем более, не закрепляет систему органов исполнительной власти и наименование должностей, замещаемых ее руководителями. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года дает общее наименование – «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации» или «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» (ст.17). Статьей 18 (ч.6) Федерального закона определено, что наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Федерации.

Исходя из этих положений в конституциях 15 республик – субъектов Российской Федерации (в том числе и в Конституции Республики Татарстан) эта должность определена как «Президент Республики», в 4-х республиках – «Глава Республики», в двух республиках – «Председатель Правительства»¹.

¹ См. конституции республик – субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2004 года.

Наименование высшего должностного лица предопределяет его место в системе органов государственной власти республики. В Республике Татарстан закрепленный Конституцией Республики широкий круг полномочий выделяет Президента РТ из числа иных государственных органов власти республики, ставит его в особое положение. Президент имеет возможность воздействовать на многие процессы, идущие в Республике, что обуславливается наличием соответствующих ресурсов. Помимо бюджетной составляющей Президент обладает политической волей, которой, в силу единоначалия, он не делится с иными властвующими субъектами или участниками принятия решений (как это имеет место в коллегиальных органах - парламентах).

Важным фактором, объясняющим сущность власти высшего должностного лица, является обладание исполнительно-распорядительными полномочиями. Ведущая роль в принятии политических и важных управленческих решений, активное участие в законотворческой деятельности позволяют Президенту РТ занимать доминирующее положение в системе высших органов государственной власти Республики Татарстан¹.

Статусные характеристики, позволяющие персонифицировать лицо, занимающее высшую должность Республики Татарстан, определены в федеральном законодательстве и Конституции Республики - это способ замещения должности, гражданство, возраст, владение государственным языком.

Республика Татарстан избежала участи субъектов РФ, на территории которых в силу различных причин ставились эксперименты по опробованию той или иной модели замещения должности высшего должностного лица. С момента проведения выборов Президента ТССР в 1991 году используется наиболее демократичная форма замещения должности Президента РТ – всенародные выборы. При этом следует отметить, что самостоятельность регионов в формировании системы органов государственной власти имеет свои границы, очерченные Конституцией РФ, федеральным законодательством, решениями Конституционного Суда РФ. В отсутствие Федерального закона (от 1999 года) КС РФ настолько детально определил пределы самостоятельности субъектов РФ в этой сфере, что практически лишил их возможности выбора из нескольких вариантов закрепления правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ².

¹ Анализируя положение высшего должностного лица в системе разделения власти в субъекте РФ Д.Л.Сурков пишет: "... говорить об относительно самостоятельной "президентской" или "губернаторской" власти, даже в том случае, когда президент или губернатор, или глава республики являются высшими должностными лицами субъекта Федерации, представляется неоправданным". См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В.А. Кряжков. – М.: ООО "Городециздат". 2002. С.444.

² См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» / Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст.409.

Гражданство является важной характеристикой конституционно-правового статуса высшего должностного лица в республиках. При этом в работе отмечается, что действующее законодательство как на федеральном, так и на республиканском уровнях, не предусматривают ограничение на занятие высшей должности в республиках – субъектах Российской Федерации лиц с двойным гражданством, а утрата гражданства Российской Федерации является основанием для досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица республики.

Статья 68 Конституции РФ закрепляет право республик устанавливать свои государственные языки. Они употребляются наряду с государственным языком РФ в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик. Соответственно обладание государственными языками является допустимым для республик требованием, предъявляемым к высшему должностному лицу республики. Некоторые республики установили указанное требование как обязательное требование, предъявляемое к высшему должностному лицу, другие – как требование к кандидатам на эту должность. В Республике Башкортостан владение государственными языками республики является обязанностью Президента Республики Башкортостан¹.

Установленная в Конституции Республики Татарстан (ст. 91) необходимость знания Президентом Республики Татарстан двух государственных языков Республики Татарстан вытекает из необходимости того, что, во-первых, присяга Президента РТ приносится на двух государственных языках, во-вторых, Президентом РТ осуществляется подписание законов Республики Татарстан, которые должны быть изложены на двух государственных языках, в третьих, акты Президента РТ подготавливаются и подписываются также на двух государственных языках, в четвертых, Президент РТ, всенародно избираемый населением республики, должен обеспечить возможность своего непосредственного, без переводчиков, общения с представителями титульной нации, не владеющими одним из государственных языков.

Определение срока занятия должности высшим должностным лицом является важнейшим условием демократического процесса осуществления власти, гарантией народовластия, возможностью периодически проводимой избирателями оценки деятельности лица, избранного на высокий пост. Окончание срока полномочий позволяет развернуть кампанию по новому избранию руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, дать возможность представителям иных политических партий и общественных объединений начать борьбу за обладание высшим постом в республике. Республики в своих конституциях определили сроки занятия высшей должности в 4 – 5 лет, что вытекает из норм федерального законодательства. Большинство республик установили срок в пять лет, поскольку именно такой срок, по мнению автора, является наиболее оптимальным для успешной реализации задач и целей, стоящих перед

¹ См.: Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 (в редакции от 03.12.2002) / Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2003. № 1. Ст. 3.

избранным главой республики. Общемировая практика также показывает, что пять лет является наиболее оптимальным периодом пребывания главы государства в своей должности¹. Конституция Республики Татарстан также определяет срок полномочий Президента РТ в пять лет (ст. 91, ч.3).

Отличительные атрибуты власти (символы) являются сегодня составной частью статуса должностного лица. Имеет их Президент РФ, президенты и главы республик, губернаторы краев и областей. Их наличие или отсутствие не влияет на правовую характеристику высшего должностного лица, не добавляет полномочий, но, все же, является свидетельством того, что лицо занимает должность по праву, это один из атрибутов официального оформления вступления в должность. Конституция Республики Татарстан содержит положение лишь об одном символе президентской власти – Штандарте (флаге) Президента РТ.

Наименование актов - указы и распоряжения - высшего должностного лица республики вытекает из требований Федерального закона от 6 октября 1999 года (ст. 22 ч.1). Право главы республики на издание актов и их наименования сформулированы в отдельных статьях конституций республик. Тем самым подчеркивается самостоятельное значение актов высшего должностного лица республики как формы внешнего выражения его воли, как элемента его статуса.

Персональные характеристики высшего должностного лица республики как личности (возраст, гражданство) являются в то же время и необходимым элементом статуса должности. То же самое можно сказать и о чести и достоинстве. Они присущи любому человеку и защищаются действующим законодательством. Конституция Республики Татарстан ввела специальную статью (96), которую следует расценивать как элемент правового статуса Президента РТ. Она гласит: «Честь и достоинство Президента Республики Татарстан охраняются законом». Аналогичные нормы содержатся и в конституциях других республик в отношении высшего должностного лица. Кодексом Республики Татарстан об административных правонарушениях² введена и специальная ответственность за посягательство на честь и достоинство Президента РТ.

Параграф второй **«Компетенция высшего должностного лица республики»** разделен на четыре части

В первой части рассматривается понятие компетенции высшего должностного лица республики.

Понятие «компетенция» происходит от латинского *competere* – добиваться, соответствовать, походить. Автор отмечает, что в отечественной юридической литературе термин «компетенция» традиционно рассматривается в тесной связи с такими категориями, как «полномочия» и «предметы ведения». Разнообразное использование этих трех понятий в Конституции РФ, федеральном и региональном законодательстве, специальных источниках приводит к

¹ См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. - М.: Юрид. лит., 1994. С.42.

² См.: Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях. // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2002. №12.

выводу о том, что в теории и практике конституционного и административного права они не являются достаточно устоявшимися¹.

Это позволяет посмотреть на имеющиеся подходы к трактовке содержания рассматриваемых понятий с позиций единой, терминологически выдержанной конституционной логики.

В отечественной юридической литературе существует достаточно устоявшееся понимание компетенции через два ее элемента: предметы ведения и полномочия. Компетенция государственного органа понимается как совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения.

Отмечается, что содержательный аспект терминов «компетенция» и «полномочия» может быть определен как права и обязанности. Использование их в различных ситуациях дает одинаковый результат с позиций уяснения смысла понятия. Термин «компетенция» может быть заменен термином «полномочия», что зачастую и происходит как в текстовых фрагментах научных исследований, так и нормативных актах.

Следуя наметившемуся в отечественной законотворческой практике подходу, в работе обозначаются предметы ведения, т.е. те сферы общественных отношений, в рамках которых высшее должностное лицо республики, в частности Президент Республики Татарстан, осуществляет свои полномочия. К их числу автор считает возможным отнести следующие:

- определение внутренней политики и направлений внешней деятельности республики;
- обеспечение прав и свобод человека и гражданина, общественной безопасности, законности и правопорядка на территории республики;
- обеспечение согласованного функционирования органов государственной власти в республике.

Названные три сферы общественных отношений охватывают в основном спектр деятельности, присущий высшему должностному лицу республики и нашедший отражение в федеральном и республиканском законодательстве. Исходя из вышеизложенного, предметы ведения высшего должностного лица республики формулируются как определенные сферы общественных отношений, обусловленные социально-политическим предназначением высшего должностного лица республики, а полномочия высшего должностного лица республики представляют собой закрепленные в Конституции РФ, федеральном законодательстве, конституции республики и республиканском законодательстве те необходимые права и обязанности, реализация которых позволяет высшему должностному лицу республики осуществлять организационное и нормативно-правовое воздействие на общественные отношения в рамках предметов своего ведения.

¹ См. об этом: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 163-168.

Подобный подход позволяет получить основу для систематизации конституционных норм, закрепляющих полномочия Президента РТ¹, и их более подробного рассмотрения (части вторая, третья, четвертая параграфа второго).

В соответствии с Конституцией Президент РТ «определяет внутреннюю политику и направления внешней деятельности Республики Татарстан» (п.3 ч.1 ст.94). Как глава государства Президент Республики Татарстан представляет Республику во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, иным субъектами Российской Федерации, представителями зарубежных государств. Основу этих полномочий определяют Конституция РФ, федеральные законы, Договор Российской Федерации и Республики Татарстан, Конституция Республики Татарстан и законы Республики Татарстан. Внешняя деятельность Татарстана проводится, прежде всего, Президентом РТ как главой республики. Поскольку внутренняя политика может рассматриваться как проводимая в пределах территории Татарстана, получается, что вся деятельность, осуществляемая Президентом РТ вне пределов территории Республики, может рассматриваться как внешняя. В связи с этим можно говорить о двух аспектах рассматриваемого вопроса: а) о строительстве отношений Республики и Президента как ее главы с органами государственной власти Российской Федерации, с другими субъектами Российской Федерации, и б) о взаимоотношениях с иностранными государствами и их субъектами.

Определение внутренней политики традиционно является прерогативой главы государства, что нашло свое отражение и в большинстве конституций республик – субъектов Российской Федерации в качестве одного из основных полномочий высшего должностного лица республики. Содержащаяся в Конституции РТ формулировка «определяет внутреннюю политику» хотя и является конституционной, но носит общий характер. Направления такой политики формулируются в послании Президента Республики Государственному Совету РТ. В нем обозначаются задачи в области экономики и социальной сферы². Реализация сформулированных в послании задач осуществляется всеми органами государственной власти Республики.

В диссертации отмечается несомненно центральная роль государства в процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина, общественной безопасности, законности и правопорядка. На нем, как наиболее хорошо организованном механизме властвования, лежит ответственность за регулирование прав и свобод, их защиты, создание условий для надлежащей

¹ Исследователями справедливо отмечается, что вопрос о систематизации компетенционных норм является достаточно непростым для науки и правоприменительной практики. См.: Малиновский В.А. Президент Республики Казахстан: институт, функции и инструменты власти. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук – М., 2004.

² См., например: Послание Президента Республики Татарстан Государственному Совету. - Казань, 2000.

реализации. Конституции республик закрепляют обязанность государства обеспечивать и защищать права и свободы граждан и возлагают эту обязанность на высшее должностное лицо республики, поскольку опираясь на государственный аппарат, используя властные «рычаги», высшее должностное лицо имеет возможность координировать деятельность органов государственной власти республики – субъекта Российской Федерации в части обеспечения прав и свобод человека и гражданина, инициировать принятие или изменение соответствующих законов, принимать в рамках своей компетенции решения по защите прав и свобод, учреждать институты, выполняющие правозащитные функции.

Правовую основу защиты прав и свобод человека и гражданина, составляют нормативные акты федерального уровня. Однако в ряде случаев отсутствуют федеральные законы, обеспечивающие процесс реализации прав и свобод человека и гражданина в определенной сфере. Так, провозглашенное Конституцией РФ в статье 33 право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, не конкретизировано в специальном законе. Ряд субъектов РФ самостоятельно решают вопрос нормативного обеспечения реализации конституционного права граждан на обращение. Такие законы приняты, например, в Москве, Свердловской области, Чувашской Республике, Татарстане¹.

Широкие возможности высшего должностного лица республики по обеспечению и защите прав и свобод граждан обусловлены местом, занимаемым им в системе государственных органов, и той ответственностью, которую он несет перед избравшим его народом за состояние дел в республике.

Самая крупная сфера общественных отношений – обеспечение согласованного функционирования органов государственной власти.

В рамках указанной сферы автор выделяет полномочия Президента Республики Татарстан в сфере взаимоотношений с законодательным (представительным) органом, полномочия по формированию и руководству органами исполнительной власти, полномочия по созданию и руководству вспомогательными структурами (Аппарат Президента Республики Татарстан, консультативными и совещательными органами при Президенте Республики Татарстан).

Законодательная деятельность является важнейшей составной частью осуществления государственной власти на территории субъекта РФ. Участие в ней высшего должностного лица необходимо не только в силу обеспечения принципа разделения власти, но и в целях наиболее адекватного отражения потребностей управления регионом в законах субъекта РФ.

¹ См.: Об обращениях граждан. Закон города Москвы в редакции от 21 июня 2000 года; Об обращениях граждан. Закон Свердловской области от 9 января 1998 года; О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления Чувашской Республики. Закон Чувашской Республики от 2001 года; О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Татарстан. Закон Республики Татарстан от 12 мая 2003 года.

Республика Татарстан имеет богатый опыт законотворческой деятельности, поскольку ее практика базируется, в том числе, на результатах деятельности республиканских законодательных органов советского периода. Этот опыт нашел отражение в современном процессе инициирования, обсуждения, принятия и промульгации законов Республики.

Президент РТ, как правило, осуществляет право законодательной инициативы в форме внесения законопроекта или законопроектов о внесении изменений и дополнений в законы. Вступая в уже начавшийся по чьей-либо инициативе законодательный процесс, он вносит поправки к законопроектам. Конституция РТ предусматривает обязанность Президента РТ участвовать в законодательном процессе в том случае, если принимаются так называемые финансовые законы (ст. 76 часть 2). По представлению Президента РТ, либо при наличии его заключения, рассматриваются Государственным Советом законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты в части, зачисляемой в бюджет Республики, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Республики.

Конституция РТ закрепляет право Президента РТ подписывать законы Республики Татарстан либо отклонить их.

Помимо участия в законодательном процессе высшее должностное лицо республики обладает рядом иных прав, связанных как с совместным обсуждением наиболее острых проблем жизни республики, так и возможностью реальной оценки деятельности законодательного органа (вплоть до его роспуска).

Формами взаимодействия могут быть участие высшего должностного лица или его представителей в парламентских слушаниях, подготовка и заслушивание ежегодных посланий главы республики, участие в назначении на должности лиц, не входящих в систему исполнительной власти (Уполномоченный по правам человека, члены избирательной комиссии и др.), формирование совещательных органов с участием представителей парламента.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах ...» высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (ст. 17 ч. 2). Другая норма (п. «в» ч.7 ст.18) возлагает на высшее должностное лицо обязанность формировать высший исполнительный орган государственной власти. Этими положениями определяется характер взаимоотношений двух органов, основным постулатом которого является отношение: «руководство-подчинение».

Построение системы органов государственной власти субъекта РФ в соответствии с принципом разделения власти предполагает участие в формировании органов исполнительной власти законодательного (представительного) органа. При назначении членов правительства субъекта РФ роль парламента сводится к участию в назначении на должность, выражающемуся в согласовании отдельных кандидатур, представляемых высшим должностным лицом. Перечень лиц, назначение на должность

которых осуществляется с участием законодательного органа, определяется в конституциях и законах республик.

Конституция республики - субъекта РФ может вообще не наделить парламент правом участвовать в назначении на должность членов высшего исполнительного органа законодательной власти и это не войдет в противоречие с нормами Федерального закона.

Конституцией Республики Татарстан определен порядок формирования Кабинета Министров РТ. Он отличается от схемы назначения Председателя Правительства РФ и руководителей правительств республик большей ролью парламента в процедуре его утверждения. Если Государственная Дума ФС РФ, парламенты республик только дают согласие на назначение Председателя Правительства РФ, руководителей правительств республик, а окончательное назначение на должность осуществляют Президент РФ, высшие должностные лица республик, то в Татарстане Президент РТ предлагает Государственному Совету РТ кандидатуру Премьер-министра Республики Татарстан на утверждение. Окончательное решение о назначении Премьер-министра принимает законодательный орган Республики.

Учитывая опыт республик и иных субъектов Российской Федерации в формировании региональных правительств, а также в целях восстановления баланса законодательной и исполнительной властей Республики Татарстан в вопросе назначения руководителя правительства Республики необходимо внести соответствующие изменения в Конституцию Республики Татарстан, предусмотрев его назначение Президентом Республики Татарстан по согласованию с законодательным органом Республики Татарстан.

Осуществляя свои полномочия высшее должностное лицо опирается не только на высший исполнительный орган государственной власти, но и формирует собственный аппарат. Федеральный закон «Об общих принципах ...» не предусматривает создание такого аппарата, но это не означает, что его учреждение невозможно актами субъекта РФ.

Конституция Республики Татарстан в части 2 статьи 94 закрепляет норму, в соответствии с которой «Президент Республики Татарстан для осуществления своих функций образует Аппарат Президента». Подобная запись возводит Аппарат главы государства в ранг конституционных органов, с наделением его соответствующим статусом. Положения об Аппарате, его структурных подразделениях определяются Президентом РТ.

Наличие вспомогательных структур является общей практикой организации работы главы государства. Формирование вспомогательных органов высших должностных лиц преследует цель создания инструмента, способствующего выполнению полномочий, возложенных на высшее должностное лицо, организации контроля за исполнением принятых решений и координации деятельности подотчетных властных структур.

Конституции большинства российских республик содержат положения об аппаратах (администрациях) высших должностных лиц республик. В ряде республик с целью устранения дублирования некоторых функций создаются

единые администрации высшего должностного лица и высшего исполнительного органа республики.

Помимо строго структурированного и хорошо отлаженного Аппарата, для выполнения возложенных на главу государства полномочий, Президент РТ образует и иные органы, которые могут быть определены как консультативно-совещательные. Основной целью их создания является необходимость формирования коллегиального подхода к изучению жизненно важных вопросов, учета общественного мнения.

Глава третья **«Конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица республики»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Понятие конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица республики»** определяется значение понятия конституционно-правовой ответственности, содержится анализ ее структуры.

Автором отмечается, что неперенным элементом конституционно-правового статуса высшего должностного лица республики выступает ответственность за надлежащее выполнение возложенных на него обязанностей.

В диссертации автор соглашается с позицией, согласно которой конституционно-правовая ответственность, прежде всего, выполняет не карательную, а праввосстановительную функцию, играющую существенную роль в развитии и совершенствовании системы конституционной охраны.

Отмечается, что одним из направлений дискуссии о содержании конституционной ответственности является признание деления ее на позитивную и негативную (ретроспективную) ответственность. Изучив имеющиеся научные подходы к данному вопросу автор солидарен с учеными, которые рассматривают юридическую ответственность только как «негативную» (или ретроспективную), поскольку основанием привлечения к ответственности является нарушение высшим должностным лицом республики действующего законодательства.

Автором делается вывод о том, что юридическая ответственность высшего должностного лица республики - это закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения, предписаниям этих норм, обеспечиваемая возможностью применения мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия.

Федеральный закон предусматривает несколько оснований юридической ответственности высшего должностного лица республики. Каждое из них может быть охарактеризовано с позиций состава конституционно-правового нарушения. В работе дается характеристика составных частей конституционного деликта – объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны.

Относительно конституционно-правовых санкций, то отмечается, что высказанные еще в советское время суждения относительно их характера

сохраняют свое значение, поскольку санкции, например, применяемые в отношении высшего должностного лица субъекта РФ, имеют государственно-организующий характер. Они не являются репрессивными в отношении должностного лица, а выполняют правоохранительную функцию. Главная цель санкции – привести акты и действия высшего должностного лица в соответствие с действующим законодательством.

Таким образом, конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта РФ наступает в случае:

- издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ;
- установленного судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ;
- неоднократного без уважительных причин неисполнения высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей.

При возникновении каждого из перечисленных оснований возможно возбуждение процедуры привлечения к ответственности высшего должностного лица.

Параграф второй **«Порядок привлечения высшего должностного лица республики к конституционной ответственности»** посвящен рассмотрению процедур отрешения от должности высшего должностного лица республики.

Федеральный закон «Об общих принципах организации ...» содержит несколько статей, включающих процессуальные нормы, регламентирующие порядок отстранения от должности высшего должностного лица субъекта РФ¹. Конституции республик определяют порядок отстранения от должности высшего должностного лица республики.

Их обобщение позволяет говорить о четырех самостоятельных процедурах отрешения его от должности: а) отставка в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ; б) отрешение от должности Президентом РФ; в) отзыв избирателями субъекта РФ (если такой отзыв предусмотрен конституцией (уставом) субъекта РФ); г) временное отстранение высшего должностного лица субъекта РФ от исполнения обязанностей Президентом РФ.

Конституция Республики Татарстан предусматривает возможность реализации двух из предусмотренных Федеральным законом процедур: а) отставки Президента РТ в связи с выражением ему недоверия Государственным Советом Республики Татарстан; и б) отзыва Президента РТ

¹ В работе не ставится задача рассмотрения теоретических вопросов конституционного процесса, хотя в последние годы активно обсуждается идея выделения конституционно-процессуального права. (См.: Саликов М.В. Предмет конституционно-процессуального права Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2000. № 1. с.19). Критическая оценка такого подхода дана Н.А. Богдановой. (См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ. 2001. С. 209-213).

избирателями в соответствии с законом РТ (отсутствие такого закона на момент написания данной работы не позволяет подробно говорить о содержании этой процедуры).

Отсутствие в Конституции РТ процедуры отрешения Президента РТ от должности Президентом РФ не означает, что она не может быть применена по отношению к высшему должностному лицу Республики. Нормы Федерального закона имеют прямое действие на всей территории страны и применяются независимо от того, насколько они отрегулированы законодательством субъекта РФ.

Проанализировав конституции республик, а также некоторых зарубежных государств, автор полагает, что в Конституции Республики Татарстан должна быть также норма, предусматривающая ответственность за нарушение присяги, данной Президентом РТ при вступлении в должность. Это повысит значимость присяги, как акта, имеющего конституционное значение (для этого необходимо внести ее текст в текст Конституции РТ).

Важнейшим условием привлечения высшего должностного лица к ответственности является не просто установление факта издания акта, противоречащего вышестоящему по юридической силе акту, а наличие соответствующего подтверждения. Федеральный закон предусматривает, что такие противоречия должны быть установлены соответствующим судом. Оценка такого противоречия может быть осуществлена различными судами Российской Федерации в зависимости от уровня нормативного документа, на предмет соответствия которому проверяется акт, изданный, например, президентом республики.

Другим субъектом, наделенным правом привлечения высшего должностного лица к конституционно-правовой ответственности, является Президент Российской Федерации.

Можно отметить, что нормативное закрепление процедуры отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности указом Президента РФ прошло два этапа. На первом этапе такого закрепления федеральный законодатель выделил четыре стадии процедуры отрешения от должности:

1) альтернативный фактический состав, который допускает выбор из двух возможных вариантов:

а) - установление соответствующим судом факта, что высшее должностное лицо субъекта РФ издало нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам;

- истечение двух месяцев или иного предусмотренного решением суда срока, в течение которого высшее должностное лицо субъекта РФ не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда (подпункт «а» пункта 2 статьи 29.1 Федерального закона);

б) - издание Президентом РФ указа о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ или нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ;

- истечение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ, в течение которых высшее должностное лицо субъекта РФ не отменило или не внесло изменений в приостановленный нормативный правовой акт либо не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора (подпункт «б» пункта 2 статьи 29.1 Федерального закона).

2) вынесение Президентом РФ предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ – в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента РФ о приостановлении действия соответствующего нормативного правового акта;

3) истечение одного месяца, в течение которого высшее должностное лицо субъекта РФ не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения;

4) издание Президентом РФ указа об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности с вступлением его в силу через десять дней со дня его официального опубликования.

Второй этап правовой регламентации рассматриваемой процедуры обусловлен решением Конституционного Суда РФ. В своем Постановлении от 4 апреля 2002 года¹ Суд существенно дополнил эту процедуру новыми стадиями, к числу которых относятся:

а) установление соответствующим судом факта, что высшее должностное лицо субъекта РФ издало нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Эта стадия является, по мнению Конституционного Суда РФ, обязательной не только в случае, предусмотренном подпунктом «а» пункта 2 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах...», но и в случае, предусмотренном подпунктом «б» пункта 2 статьи 29.1;

б) установление соответствующим судом фактов:

- уклонения высшего должностного лица субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

- наступления конституционно значимых тяжких последствий, которые были вызваны этим уклонением и которые указаны в статье 3.1 Федерального закона «Об общих принципах...» (массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угроза единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ);

- необходимости применения мер федерального принуждения в целях исполнения судебного решения;

в) рассмотрение дела в Конституционном Суде РФ, которое возбуждается по инициативе тех же субъектов и на тех же этапах процедуры, что и применительно к законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

Особую процедуру привлечения высшего должностного лица субъекта РФ к конституционно-правовой ответственности представляет отзыв его избирателями.

Конституции многих субъектов РФ содержат положения о возможности избирателей высказать свое мнение о желательности (либо нежелательности) высшего должностного лица субъекта РФ продолжать выполнение своих обязанностей на занимаемом посту. Однако далеко не во всех субъектах приняты специальные законы об отзыве высшего должностного лица. Отсутствует такой закон и в Татарстане, хотя Конституция РТ допускает возможность отзыва.

Конституционный Суд Российской Федерации признал конституционным в РФ только отзыв в форме юридической ответственности¹. Из этого, соответственно, вытекает, что основанием для начала процедуры отзыва может служить лишь конкретное правонарушение, факт совершения которого должен быть установлен в надлежащем юрисдикционном (т.е. судебном) порядке.

Правовое регулирование процедуры отзыва должно, по крайней мере, обеспечивать:

чтобы отзываемое лицо имело возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва;

свободу проведения агитации как за, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву;

чтобы голосование по отзыву назначалось лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по сравнению с числом голосовавших избирателей на выборах соответствующего должностного лица;

чтобы отзыв считался состоявшимся исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не только большинства принявших участие в голосовании.

Если указанные требования к правовому регулированию оснований и процедуры отзыва не соблюдаются, то отзыв утрачивает признаки демократического института, создает предпосылки для недобросовестного его использования в целях, противоречащих принципам народовластия и свободных демократических выборов, и, следовательно, не может быть реализован, как нарушающий предписания Конституции РФ, в том числе гарантии самостоятельности органов исполнительной власти. Поскольку оспаривавшиеся положения Федерального закона «Об общих принципах...» (подпункт «и» пункта 1 статьи 19) не обеспечивали этих требований, они были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции РФ.

В **Заключении** подводятся итоги проведенного диссертационного исследования, приводятся выводы и даются рекомендации.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

1. Привлечь инвестиции поможет общенациональный Центр // Республика Татарстан. 1996. 31 января.
2. Закон Республики Татарстан «О выборах Президента Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 1996. 14 февраля.
3. Глава IV «Президент» // Правовой статус Республики Татарстан. Сост. акад. Б.Л. Железнов. Казань: Татарское книжное издательство. 1996.
4. Организация и проведение выборов Президента Республики Татарстан (в соавт. с Х.М. Низамовым) // Избиратель Татарстана. 1997. №1.
5. Законность и правопорядок: к новой парадигме (в соавт. с Н.С. Фатхуллиным) // Социс. 1998. №11.
6. Договоры между центром и субъектами и единое правовое пространство Российской Федерации // Правосудие в Татарстане. 2000. №4.
7. Институт Уполномоченного по правам человека // Нормативные акты Республики Татарстан. 2000. №6.
8. Реформа местного самоуправления в России // Вестник Международного университета. Серия «Государственное и муниципальное управление». Выпуск 4. М., 2000.
9. Реформа местного самоуправления в России // Сборник трудов второй ежегодной Всероссийской конференции «Местное самоуправление, федеральная и региональная власть». М., 2001.
10. Федерализм и законодательство о гражданстве: поиски и проблемы. Сборник «Федерализм в России» под ред. Р. Хакимова. Казань, 2001.
11. Опыт субъектов Российской Федерации в заключении и реализации внутригосударственных договоров и соглашений // Казанский федералист. - 2003. - № 2(6).