

На правах рукописи

КИРИЛЛОВ ВЛАДИМИР АНАТОЛЬЕВИЧ

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

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

Автореферат диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена на кафедре конституционного права ЧОУ ВПО «Институт международного права, экономики, гуманитарных наук и управления им. К.В. Россинского»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Дзидзоев Руслан Мухарбекович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Тхабисимова Людмила Аслановна,
профессор кафедры конституционного
права и государственного строительства
ФГБОУ ВПО «Пятигорский
государственный лингвистический
университет»

кандидат юридических наук
Аванесова Анна Артемовна,
доцент кафедры конституционного и
международного права ФГАОУ ВПО
«Северо-Кавказский федеральный
университет»

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Кабардино-Балкарский
государственный университет»

Защита диссертации состоится 19 июня 2014 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте www.mosgu.ru АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан « ___ » _____ 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

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

Несоблюдение законодательных сроков легислатуры, имеющее быть в конституционной практике Российской Федерации и ее субъектов, препятствует реализации избирательных прав, нарушает гарантии права граждан участвовать в управлении делами государства, чревато незаконным присвоением властных полномочий. Как указал Конституционный Суд РФ, к нарушениям права граждан участвовать в периодических демократических выборах приводят отступления от законных процедур выборов, в частности, случаи, когда превышаются установленные федеральными актами предельные рамки для определения периода полномочий представительных органов либо когда установленные законодательством субъекта Российской Федерации сроки полномочий этих органов меняются без соблюдения закрепленного в уставе или законе порядка их формирования¹.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года N 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов

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

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

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

депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)"» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

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

Степень научной разработанности темы

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

На защиту выносятся следующие положения:

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

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

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

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

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

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

Исходя из этого в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также законодательстве субъектов РФ о выборах высшего

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

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

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

6. Введение выборных начал формирования должности главы субъекта РФ снижает субординацию между Президентом РФ и главами субъектов

Федерации. В этих условиях отпадает необходимость высшим должностным лицам субъектов РФ подавать в отставку перед федеральным Президентом, который в большинстве субъектов Федерации более непосредственно не участвует в их избрании.

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

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

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

Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

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

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

Теоретическое и практическое значение исследования

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

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

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

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

Структура работы обусловлена поставленной целью, задачами и содержанием исследования. Диссертационное исследование состоит из

введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, дается оценка степени научной разработанности проблемы, определяются цель и задачи, предмет исследования, научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрываются теоретическая и практическая значимость исследования, его апробация.

Первая глава «Срок полномочий: теоретико-правовые основы» состоит из трех параграфов.

В параграфе первом «Понятие срока полномочий и его юридические параметры» исследуется понятие срока легислатуры в соотношении с иными смежными понятиями.

Срок полномочий высшего должностного лица субъекта РФ представляет собой календарный период, на который высшее должностное лицо субъекта РФ избирается на должность, и в пределах которого происходит вступление его в занимаемую должность и осуществление статусных полномочий.

В терминологическом отношении срок полномочий совпадает с понятием срока легислатуры, прилагаемым к выборным органам и должностным лицам публичной власти, получившим признание в конституционно-правовой науке и ряде решений Конституционного Суда РФ.

В диссертации отмечается, что наличие определенного срока полномочий (легислатуры) свидетельствует о самостоятельности статуса публичного органа. Напротив, отсутствие собственного срока полномочий свидетельствует о вторичности власти, об отсутствии автономного статуса. Собственный срок полномочий отсутствует у вспомогательных органов, образуемых, в частности, при главе государства или субъекта Федерации.

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

В диссертации обосновывается, что термины «срок исполнения полномочий» используемый в науке и законодательстве, не представляются адекватными, поскольку в конкретной конституционной практике срок legislatures может не совпадать со сроком исполнения представительным органом своих полномочий.

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

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

Оптимальный срок полномочий не может быть вычислен с математической точностью. На продолжительности полномочий выборных

институтов государственной власти сказывается множество факторов, ни один из которых не является определяющим. Срок полномочий главы государства (субъекта Федерации) должен, во всяком случае, обеспечивать его эффективное функционирование, определяющим критерием которого служит степень исполнения предвыборных заявлений.

В диссертации констатируется требование единства сроков полномочий, состоящее в том, что полномочия выборного органа сохраняются до начала работы нового. Применительно к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации можно утверждать, что он сохраняет свои полномочия до вступления в должность нового главы субъекта Российской Федерации. Это же требование обеспечивает непрерывность публичной деятельности, перманентное воспроизводство институтов публичной власти в легитимном составе.

Несоблюдение сроков легислатуры при формировании (переформировании) органов публичной власти чревато делегитимизацией власти, о чем свидетельствуют публично-правовые споры в России, которые анализируются в диссертации.

Наличие определенного и ограниченного срока полномочий выборных органов государственной власти подтверждает республиканский режим государственного правления, основанный на периодической ротации государственного аппарата, регулярной сменяемости руководящих кадров, обновлении представительной системы как условия ее адекватности народному волеизъявлению.

Периодичность выборов непосредственно связана с основами конституционного строя и конституционным статусом гражданина, его правом участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным в органы государственной власти.

В диссертации предлагается в контексте исследуемой темы периодичность сформулировать в качестве принципа деятельности органов государственной власти субъекта РФ, включив его в перечень этих

принципов, содержащихся в статье 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Во втором параграфе «Продолжительность срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» исследуются вопросы начала и окончания срока полномочий главы субъекта Российской Федерации.

В диссертации обосновывается, что начало срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ должно совпадать с избранием его на должность, а не вступлением в должность. При этом днем избрания высшего должностного лица субъекта РФ следует считать день принятия избирательной комиссией субъекта Российской Федерации решения о результатах выборов высшего должностного лица субъекта Федерации, содержащее признание кандидата избранным высшим должностным лицом субъекта РФ.

Окончание срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ совпадает с окончанием срока его избрания, равного пяти годам. При этом факт принесения присяги автоматически завершает исполнение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, что исключает необходимость издания подтверждающего акта.

В диссертации определяется конечный срок легислатуры при досрочном прекращении полномочий главы субъекта Федерации, что имеет квалифицирующее значение для соблюдения установленных сроков возобновления должности главы субъекта Федерации.

В диссертации отмечается, что действующее федеральное законодательство допускает неоправданное удлинение сроков пребывания в должности глав субъектов Федерации, существенно расходящееся со сроками их легислатуры. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта

Федерации, конституционным образом определенный, при прямых губернаторских выборах искусственно продляется до т.н. единого дня голосования, а в год думских выборов – до дня голосования на этих выборах, что противоречит ротационному принципу формирования должности главы субъекта Федерации. Искусственная пролонгация сроков пребывания в губернаторской должности наблюдается и при досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации.

В диссертации анализируется новый формат замещения должности главы субъекта Федерации, основанный на прямых его выборах населением субъекта РФ, введенный 2 апреля 2013 г., который с позиций сроков легислатуры не представляется совершенным. Не определяется, в течение какого срока законодательный (представительный) орган субъекта Федерации рассматривает и голосует президентские кандидатуры. Не устанавливаются юридические последствия отклонения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ президентских кандидатов, что на практике может подорвать сроки легислатуры главы субъекта Федерации.

Исходя из интересов непрерывности легислатуры высших должностных лиц субъектов Федерации, в диссертации предлагается установить норму, в соответствии с которой при отклонении законодательным органом субъекта Федерации всех президентских кандидатов на должность главы субъекта РФ право выдвижения кандидатов переходит к самому законодательному органу субъекта РФ.

В параграфе третьем «Срок легислатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: к истории вопроса» анализируется историческая составляющая диссертационной темы.

В диссертации отмечается, что в период перестройки конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации в части формулирования оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ и механизма их реализации было весьма разнообразным и разнородным, что объяснялось отсутствием модельного

закона об общих принципах организации законодательных органов государственной власти субъектов РФ, требуемого частью 1 статьи 77 Конституции РФ.

Вопросы срока полномочий высших должностных лиц субъектов РФ, в том числе оснований досрочного прекращения их полномочий, до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решались неоднозначно и противоречиво. Федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ не было до конца выдержано с позиций принципа федерализма, конституционного статуса главы субъекта Федерации, логики досрочного прекращения должностных полномочий.

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

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

Глава вторая «Основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» состоит из пяти параграфов.

В первом параграфе «Отрешение от занимаемой должности» рассматривается основание отрешения от должности главы субъекта Федерации в контексте федеративной ответственности

Как отмечается в диссертации, федеративная ответственность высшего должностного лица субъекта РФ в полной мере проявляется в отрешении его

от должности Президентом России как санкции конституционной ответственности.

Обосновывается, что такое основание отрешения от должности как утрата доверия – лишено предметного содержания, не соответствует политическому значению и конституционному статусу высшего должностного лица субъекта Федерации. По существу федеральному Президенту предоставляется право немотивированного увольнения главы субъекта Федерации в отставку, что расходится с юридическим назначением термина «отрешение от должности», предполагающим независимость статуса.

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

Предлагается, далее, исключить Президента РФ из процедуры выражения недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ высшему должностному лицу субъекта РФ, восстановив тем самым прежний формат ответственности главы субъекта Федерации перед региональным парламентом, основанный на разделении законодательной и исполнительной ветвей государственной власти и их паритете.

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

В параграфе втором «Отставка» обосновывается, что термин «отставка по собственному желанию» должен исключать ситуацию принятия либо отклонения отставки высшего должностного лица субъекта РФ Президентом России, которая не согласуется с природой добровольной отставки. В виду этого предлагается лишить Президента РФ права принимать решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случае его отставки.

Как отмечается в работе, федеральное законодательство не регламентирует механизм самоотставки главы субъекта Федерации, которая может приобретать самые произвольные формы, допуская например, ситуацию последующего отказа от самоотставки. «Отставка по собственному желанию» должна быть добровольной, исключаяющей физическое или психическое принуждение. Это обуславливает публичный формат отставки, требующий официального удостоверения ее добровольности соответствующими органами.

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

Исходя из сказанного, предлагается в диссертации придать отставке высшего должностного лица субъекта Российской Федерации самостоятельный и окончательный характер, допускающий лишь ее формальное удостоверение, определяющее дату отставки.

В параграфе третьем «Отзыв избирателями» отмечается, что основания отзыва высшего должностного лица субъекта РФ избирателями с позиций юридических выдержаны недостаточно.

В диссертации аргументируется необходимость снятия конкретных оснований отзыва. Глава субъекта Федерации приобретает свою должность в результате оказанного ему избирателями доверия, утрата которого и должна служить основанием отзыва. Лицо оказывается на выборной должности благодаря электоральной поддержке, основанной на доверии избирателей, юридически не измеримом, что исключает установление конкретных оснований его отзыва, в том числе в виде совершения неправомерных действий. Высшее должностное лицо субъекта Федерации, совершающее аморальные проступки, дискредитирующие его звание, в той же мере заслуживает лишения мандата, что и совершивший правонарушение.

В параграфе четвертом «Иные основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) рассматриваются иные основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Отмечается, что в числе оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ явно недостает такого, как неспособность исполнять полномочия, вызванная состоянием здоровья. Предлагается в виду этого законодательный перечень оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ дополнить таким, как стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

При этом следует установить нормативно-правовой механизм прекращения полномочий по этому основанию, который, как известно, применительно к Президенту России отсутствует, что блокирует реализацию этого основания.

Самостоятельным основанием досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ следует указать и должностную несовместимость.

Факт должностной несовместимости мог бы констатировать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, принимающий решение о прекращении должностных полномочий.

Самостоятельным основанием досрочного прекращения губернаторских полномочий следует назвать признание результатов выборов высшего должностного лица субъекта РФ недействительными после завершения выборов. Признание результатов выборов высшего должностного лица субъекта РФ недействительными делегитимирует его избрание как законное основания занятия этой должности.

В параграфе пятом «Исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» отмечается, что непрерывность деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, устойчивость его законодательной поддержки поддерживается возможностью исполнения его полномочий иным лицом при невозможности их личного исполнения.

Как отмечается в диссертационной работе, выглядит неоправданным назначение Президентом РФ временного исполняющего главы субъекта РФ по истечении срока его полномочий. Это противоречит традиционной практике, согласно которой глава государства (субъекта федерации) всегда сохраняет свои полномочия до вступления в должность нового руководителя государства (субъекта федерации), чем обеспечивается принцип единства законодательной и непрерывность исполнения должности. Аргументируется, что высшее должностное лицо субъекта Федерации по окончании срока своей законодательной поддержки должен сохранять свои полномочия до вступления в должность нового главы субъекта Федерации, осуществляя при этом весь объем его полномочий без исключения, что следует закрепить законодательно.

В диссертации аргументируется, что вопросы временного замещения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должны самостоятельно решаться субъектами Федерации, как это имело место в

прошлом, когда главу субъекта Федерации во всех случаях замещало лицо, указанное в конституции (уставе) субъекта, которым становился либо вице-глава субъекта, либо один из его заместителей, но, во всяком случае, лицо, имеющее отношение к замещающей должности. Федеральный же Президент может назначить временно исполняющим обязанности высшего должностного лица субъекта РФ любое лицо, даже не имеющее отношения к государственному аппарату субъекта Федерации, что не представляется оправданным.

Исходя из этого в диссертации предлагается в статье 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепить положение, в соответствии с которым во всех случаях, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может исполнять свои обязанности, их временно исполняет должностное лицо, установленное конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В заключении диссертации формулируются выводы, вытекающие из результатов диссертационного анализа.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных в перечень ВАК Минобрнауки России:

1. Кириллов В.А. Отзыв избирателями как основание досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 1. - С. 23-27. – 0, 5 п.л.
2. Кириллов В.А. Продолжительность легислатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего

исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) // Бизнес в законе. 2013. № 1. - С. 70-74. – 0, 5 п.л.

3. Кириллов В.А. Некоторые вопросы срока legislatures высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2011. № 5. - С. 54-56. – 0, 25 п.л.

Публикации в иных изданиях:

4. Кириллов В.А. Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как основание досрочного прекращения полномочий: вопросы истории // Вестник Института им. Россинского (Краснодар). 2011. № 2 (6). - С. 182-185. – 0, 25 п.л.

5. Кириллов В.А. Вопросы срока legislatures органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Тенденции развития законодательства и правоприменительной практики: история и современность / Международная научно-практическая конференция. Краснодар, 2011. - С. 155-172. – 1. п.л. -

6. Кириллов В.А. Вопросы срока legislatures органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Очерки новейшей камералистики. 2011. № 2. – С. 75-79. – 0, 25 п.л.

7. Кириллов В.А. Некоторые вопросы legislatures органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Правовое пространство России: проблемы теории, истории, практики / материалы 2-ой Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции. Славянск-на-Кубани: СГПИ, 2011. – С. 168-171. – 0, 25 п.л.

8. Кириллов В.А. Срок legislatures высшего должностного лица субъекта РФ: проблемные вопросы // Конституция России как фактор демократических преобразований / Сб. материалов 2-ой межвузовской конференции. Краснодар, 2012. - С. 198-202. – 0, 25 п.л.

9. Кириллов В.А. По поводу срока legislatures главы субъекта Российской Федерации // Конституция и политические реформы в России /

Сб. материалов 3-й межвузовской научно-практической конференции. Краснодар, 2013. - С. 151-155. – 0, 25 п.л.

10. Дзидзоев Р.М., Кириллов В.А. Некоторые вопросы выборов глав субъектов Российской Федерации // Вестник Института им. Россинского. 2012. № 12. – С. 38-42. – 0, 5/0,25 п.л.

11. Кириллов В.А. Отставка как основание досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) // Вестник Института им. Россинского. 2012. № 12. – С. 42-45. – 0, 25 п.л.

12. Кириллов В.А. К вопросу о выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // 20 лет российской Конституции: итоги и перспективы: материалы IV Международной научно-практической конференции. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2014. - С. 112-118. - 0,25 п.л.

Подписано в печать 10.04.2014 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1