

61:02-12/38-1

Амурский государственный университет

На правах рукописи

Чердаков Сергей Владимирович

**ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 12.00.02.- Конституционное право; муниципальное право.

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель – кандидат юридических наук,
доцент П. Г. Алексеенко

Благовещенск 2001.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ	13
§ 1. Конституционно-правовой статус Амурской области.....	13
§ 2. Законодательство об органах государственной власти Амурской области.....	36
§ 3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Амурской области.....	59
ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АМУРСКОГО ОБЛАСТНОГО СОВЕТА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ.....	70
§ 1. Порядок формирования и прекращения полномочий Амурского областного Совета народных депутатов.....	70
§ 2. Компетенция Амурского областного Совета народных депутатов.....	89
§ 3. Конституционно-правовой статус депутатов Амурского областного Совета народных депутатов.....	97
§ 4. Законодательный процесс в Амурском областном Совете народных депутатов.....	114
ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АДМИНИСТРАЦИИ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ.....	129
§ 1. Порядок формирования и прекращения полномочий администрации Амурской области.....	129
§ 2. Система и компетенция администрации Амурской области.....	146
§ 3. Правовые акты администрации Амурской области.....	161
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	169
ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА.....	174

ВВЕДЕНИЕ

Правовое регулирование организации государственной власти в Российской Федерации, входящих в ее состав субъектов сталкивается со многими проблемами, к числу которых можно отнести и отсутствие необходимых по Конституции РФ процедур, и наличие пробелов в конституционном законодательстве, и дисбаланс отношений между федеральной законодательной, президентской и исполнительной властями, и рецидивы регионального сепаратизма, при которых отрицается верховенство Конституции и федерального законодательства на территории отдельных субъектов Федерации, наконец, зачастую непрофессиональная законодательная деятельность субъектов РФ.

Многие современные проблемы организации государственной власти в субъектах РФ обусловлены сложностями, связанными с глубокими преобразованиями государственного устройства страны, в том числе и переходом от формальной федерации к фактической, распространением федеративных отношений на всю территорию государства - реформ, приведших к созданию двухуровневой модели организации государственной власти, при которой последняя реализуется как в Российской Федерации в целом, путем референдума, выборов, функционирования системы федеральных государственных институтов, так и в субъектах Федерации с использованием форм прямого народовластия, а также посредством деятельности образуемых субъектами РФ органов государственной власти. В этой связи представляет особую актуальность исследование проблем взаимоотношений России и субъектов Федерации, правового положения субъектов РФ, разграничения компетенции между центром и регионами, конституционно-правового статуса органов, осуществляющих государственную власть в субъектах РФ.

Весьма остро стоят эти вопросы применительно к краям и областям, которые обрели статус субъектов Федерации только в начале 90-х годов XX века, нашедший отражение в Конституции России и принятых в развитие ее положений уставах. В отличие от республик в составе РФ названные субъекты не имели традиций участия в федеративных отношениях с центром, опыта правотворческой деятельности и создания собственного государственного механизма. Оказал влияние на организацию государственной власти в рассматриваемых субъектах РФ и дифференцированный подход федерального центра к регулированию статуса их государственных органов, выразившийся в издании Президентом РФ, в условиях отсутствия федерального закона, предусмотренного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, ряда указов, установивших достаточно жесткие критерии организации и деятельности краевых и областных государственных институтов, а в от-

ношении республиканских органов – имевших рекомендательный характер¹. Поэтому проблемы конституционно-правового статуса органов государственной власти краев и областей как субъектов РФ нуждаются в глубоком анализе и обобщении.

Амурская область является субъектом Российской Федерации, в котором в настоящее время в основном уже сложилась система законодательных и исполнительных органов государственной власти². Вместе с тем правовое регулирование организации и деятельности ее государственных органов имеет немало проблем и трудностей, анализ и устранение которых может оказаться полезным и другим субъектам РФ.

Требует внимания и проблема приведения в соответствие нормативных правовых актов Амурской области с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»³, который установил новые подходы к регулированию региональных государственных органов, механизмы ответственности органов государственной власти субъектов РФ⁴.

Именно этим обусловлен выбор объекта исследования – органов государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области).

Исследование проблемы правового статуса органов государственной власти является одной из составляющих предмета науки конституционного права.

Реформирование государственного устройства России, осуществляемое в течение последнего десятилетия, способствовало появлению работ, содержащих анализ проблем российского федерализма. Особенности российского федерализма, проблемам

¹ См.: Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента РФ от 22 октября 1993 г. №1723. //Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - №43. – Ст. 4089; Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - №52. – Ст. 5072; Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. №1969. //Собрание законодательства РФ. – 1994. - №24. – Ст. 2598.

² Необходимо отметить, что в Амурской области в систему органов ее государственной власти входят по Уставу области и судебные органы (Уставный Суд, мировые судьи). Однако на сегодняшний день не сформированы не только названные институты, но и законодательство о них. Единственным шагом в сторону ликвидации данного пробела стало принятие Амурским областным Советом в марте 2000 г. Закона о мировых судьях. См.: Закон Амурской области от 28 марта 2000 г. № 229-ОЗ «О мировых судьях в Амурской области» //Амурская правда. – 2000. – 7 апреля.

³ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

⁴ См.: Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 31. – Ст. 3205.

природы федерации в России, вопросам конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, анализу разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации посвящают свои исследования С.А. Авакьян, М.В. Баглай, П.Н. Бирюков, Н.М. Добрынин, В.Г. Ермаков, Д.Л. Златопольский, В.В. Иванов, И.П. Ильинский, Л.М. Карапетян, А.В. Киселева, Д.А. Ковачев, А.Е. Козлов, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, В.И. Лысенко, В.Н. Лысенко, С.В. Нарутто, Е.Е. Никитина, Н.А. Михалева, В.В. Пустогаров, В.А. Ржевский, О.Г. Румянцев, Т.С. Румянцева, М.С. Саликов, В.Н. Синюков, Б.С. Страшун, В.И. Ульянов, И.А. Умнова, Л.В. Четверикова, В.И. Чехарина, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, Б.С. Эбзеев и др.

Вопросы организации и деятельности органов государственной власти рассматриваются в трудах С.А. Авакьяна, Г.Н. Андреевой, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, С.В. Боботова, Н.А. Богдановой, П.Т. Василенкова, Б.Н. Габричидзе, А.В. Городецкого, Д.Л. Златопольского, М.Г. Кириченко, Ю.М. Козлова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, М.Н. Марченко, А.А. Мишина, Ю.И. Скуратова, Г.Н. Чеботарева, М.А. Шафира и др.

Проблемы правового регулирования статуса и функционирования органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации исследуются в работах С.А. Авакьяна, З.А. Алиевой, С.М. Бекетовой, А.М. Букина, И.В. Гранкина, В.Н. Лысенко, В.А. Максимова, А.Ф. Малого, И.А. Полянского, Б.М. Скрынникова и др.

Становление и развитие российской избирательной системы, избирательного права, в т.ч. выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации рассматриваются в трудах С.А. Авакьяна, В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, А.В. Зиновьева, А.В. Иванченко, С.Д. Князева, М.С. Матейковича, В.И. Платова, А.Е. Постникова, М.В. Титова и др.

Вопросам нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации посвящают свои исследования А.И. Абрамова, Н.А. Боброва, Р.Ф. Васильев, А.В. Зиновьев, М.Н. Игнатьева, В.А. Купин, П.М. Курдюк, В.Н. Лысенко, В.В. Михайлов, Е.Е. Никитина, В.Н. Петухов, Т.Н. Рахманина, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнова и др.

Правовое положение депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации анализируется в трудах С.А. Авакьяна, А.А. Алейник, М.В. Баглая, С.М. Бекетовой, Н.В. Витрука, А.В. Зиновьева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Б.М. Скрынникова и др.

К исследованию вопросов конституционно-правового статуса органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации обращаются С.А. Авакьян, Ю.В. Гаврюсов, Р.И. Карамуллин, М.И. Клеандров, В.А. Кряжков, Л.В. Лазарев, М.А. Митюков, С.Э. Несмеянова, Ж.И. Овсепян, Ю.С. Пилипенко и др.

Несмотря на то, что в течение ряда последних лет появились работы, касающиеся организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, комплексного анализа проблем конституционно-правового статуса органов государственной власти Амурской области предпринято не было. Из научных работ, затрагивающих проблематику деятельности государственных органов Амурской области, заслуживают внимания труды Е.В. Буянова⁵ и Н.В. Кононковой⁶. Однако названные исследования, выполненные в русле методологии исторической науки, практически не затрагивают конституционно-правовые аспекты организации и деятельности государственных органов области, что во многом и предопределило выбор темы настоящей диссертации.

В последние годы появились и комплексные монографические исследования проблем организации государственной власти в субъектах РФ. Так, в 1999 году была защищена докторская диссертация и издана монография Д.Л. Суркова «Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации»⁷, в которой автор указал, что его исследование «ограничено рамками организации государственной власти тех субъектов Российского государства, которые конституционно определяются как края, области, автономные округа, автономная область, города федерального значения»⁸. Проблемам организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации посвятил свое исследование В.А. Лебедев⁹. Важной особенностью приведенной работы является то, что автор не ограничился анализом вопросов статуса и деятельности государственных органов какого-либо субъекта Федерации или их вида, а попытался провести комплексное исследование. Тем не менее, ни в работах Д.Л. Суркова, ни в трудах В.А. Лебедева опыт правового регулирования организации власти в Амурской области не использовался.

⁵ См.: Буянов Е.В. Государственное строительство на юге Дальнего Востока России в 1990-1997 гг. – Благовещенск, 1998.

⁶ См.: Кононкова Н.В. Международные политические связи Амурской области с сопредельными территориями КНР //Вестник Амурского государственного университета.–1997.- № 2. – С. 18-20.

⁷ См.: Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации (Сравнительно-правовое исследование). – Иркутск, 1999.

⁸ Указ. соч., С. 6.

⁹ См.: Лебедев В.А. Проблемы организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. – М., 2000.

С учетом сказанного недостаточная научная разработка проблем конституционно-правового статуса органов государственной власти Амурской области оказала влияние на выбор темы в качестве предмета диссертационного исследования.

Цель исследования - анализ опыта правового регулирования организации системы органов государственной власти в субъекте Российской Федерации – Амурской области. Приведенная цель диссертации детерминирует постановку следующих задач:

- 1) выявить особенности конституционно-правового статуса Амурской области как субъекта Российской Федерации и их влияние на организацию государственной власти в регионе;
- 2) проанализировать законодательство об органах государственной власти Амурской области, его федеральный и региональный компоненты;
- 3) рассмотреть разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Амурской области как основу для определения компетенции органов государственной власти Амурской области;
- 4) вскрыть проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти Амурской области, регламентации прекращения ими исполнения полномочий;
- 5) провести анализ компетенции органов государственной власти Амурской области;
- 6) раскрыть особенности правового статуса депутатов Амурского областного Совета народных депутатов;
- 7) определить проблемы законодательного процесса в Амурской области, нормотворческой деятельности администрации области и найти пути их решения;
- 8) разработать предложения по оптимизации правового регулирования организации и деятельности органов государственной власти Амурской области.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена его целью и заключается в том, что диссертация представляет собой первую попытку анализа организации государственной власти в субъекте Российской Федерации – Амурской области. Впервые в научный оборот вводится государственно-правовое законодательство Амурской области, нормативные правовые акты, закрепляющие правовое положение органов государственной власти области.

Методологической основой диссертационного исследования является принцип системного анализа правового регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. При изучении правовых норм диссертант стремился применить методы диалектического познания. В диссертации исследуются проблемы современного российского федерализма и их влияние на организацию государственной

власти в субъектах Федерации, анализируется состояние законодательства об органах государственной власти субъектов РФ, последовательно рассматриваются вопросы конституционно-правового статуса законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (на примере Амурской области).

Из частно-научных методов исследования применялись формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, социологический и другие способы научного познания. Формально-юридический метод нацелен на исследование «догмы права». С его помощью осуществляется моделирование и анализ правовых норм, их толкование, систематизация и классификация. Использование историко-правового метода исследования помогает уяснить конкретно-историческую обстановку принятия нормативно-правового акта, выявить и произвести анализ его альтернативных проектов. В диссертации названный метод научного познания применяется при изучении развития законодательства об органах государственной власти Амурской области. Сравнительно-правовой метод базируется на сопоставительном анализе различных правовых систем, институтов, норм с целью уяснения сходства и различия между ними. Использование в данной работе сравнительно-правового метода нацелено на определение общего и особенного в регулировании общественных отношений в сфере организации и осуществления государственной власти в Амурской области и иных субъектах Российской Федерации, выявление общих закономерностей правового регулирования в этой сфере. Применение метода системно-структурного анализа обусловлено системностью права в целом, а также составляющих его институтов и норм¹⁰.

Теоретической базой исследования стали труды современных российских ученых-юристов, затрагивающих проблемы федерализма, организации и деятельности органов государственной власти.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство, устав и законодательство Амурской области, а также правовые акты других субъектов Российской Федерации (по состоянию на 1 декабря 2000 года).

Практическая значимость исследования заключается в том, что содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть учтены в процессе дальнейшей работы

¹⁰ По мнению М.И. Байтина, «данный метод исходит из того, что: 1) система представляет собой целостный комплекс взаимосвязанных элементов; 2) она образует единство со средой; 3) как правило, любая исследуемая система представляет собой элемент системы более высокого порядка; 4) элементы исследуемой системы, в свою очередь, обычно, выступают как системы более низкого порядка». См.: Теория государства и права. Курс лекций /Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. М., 1997. С.27.

по совершенствованию законодательства об органах государственной власти как Амурской области, так и других субъектов Федерации. Положения диссертации также могут быть использованы в процессе преподавания курса конституционного права Российской Федерации, проведении спецкурсов.

Апробация результатов исследования.

В процессе подготовки положения диссертации обсуждались на кафедре конституционного права Амурского государственного университета.

Основные теоретические и практические положения работы отражены в публикациях, подготовленных автором¹¹.

Материалы диссертационного исследования использовались в процессе преподавания конституционного права России, а также спецкурса, посвященного проблемам конституционно-правового статуса Амурской области и организации государственной власти в ней, для студентов юридического факультета Амурского государственного университета.

Основные положения, выносимые на защиту:

Изучение правового статуса органов государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области), правового регулирования организации и функционирования законодательного и исполнительного органов государственной власти Амурской области, осуществляемого на федеральном и региональном уровнях, позволяет сформулировать и вынести на защиту следующие основные положения.

1. Закрепленное федеральной Конституцией и Уставом области правовое положение Амурской области как равноправного субъекта Федерации включает ряд элементов, свидетельствующих об обретении областью положения государственно-

¹¹ См.: Чердаков С.В. Субъекты права законодательной инициативы в Амурском областном Совете народных депутатов //Вестник АмГУ. - 1999. - Вып. 5. - С. 37-38; Чердаков С.В. Об институте отзыва депутата органа законодательной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области) //Вестник АмГУ. - 1999. - Вып. 7. - С. 36-37; Чердаков С.В. Конституционные основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации //Актуальные проблемы теории и практики юридического образования на пороге XXI столетия: Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 60-летию юридического факультета ХГАЭП. 7-8 октября 1999 года. - Хабаровск: ХГАЭП, 1999. - С. 97-98; Чердаков С.В., Чердакова Т.Б., Лагута М.Ф. Амурская область: конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации и организация государственной власти. Учебно-методическое пособие. - Благовещенск: АмГУ, 1999. - 58 С.; Чердаков С.В. Устав Амурской области: проблемы оптимизации //Вестник АмГУ. - 2000. - Вып. 8. - С. 53-55; Чердаков С.В. Правовое регулирование нормотворческой деятельности администрации Амурской области: проблемы совершенствования //Политика и право. Ученые записки. Выпуск 1. - Благовещенск: Благовещенский городской центр новых информационных технологий, 2000. - С. 62-68; Чердаков С.В. Правовые акты администрации субъекта Федерации: проблемы совершенствования (на примере Амурской области) //Российская государственность на пороге XXI века. Сборник материалов Всероссийской научной конференции. - Киров: Изд-во ВГПУ, 2000. - С. 164-167.

территориального образования в составе РФ, что обуславливает право на строительство собственной системы органов государственной власти.

2. Законодательство об органах государственной власти Амурской области, включающее федеральные и областные нормативные правовые акты, имеет ряд недостатков:
 - 1) пробелы, связанные в первую очередь с отсутствием вплоть до осени 1999 г. предусмотренного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ федерального закона;
 - 2) противоречия между актами федерального и областного законодательства, а также между актами областного законодательства;
 - 3) невысокий юридический уровень актов областного законодательства, вытекающий из отсутствия опыта нормотворческой деятельности Амурской области, нехватки должным образом подготовленных юридических кадров.
3. Анализ источников разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Амурской области позволяет констатировать традиционность договорного процесса между Россией и Амурской областью. Договор РФ и Амурской области уточняет предметы ведения и полномочия сторон по ст. 72 Конституции РФ, не ставя при этом область в привилегированное положение по отношению к другим субъектам РФ. Разграничение предметов ведения и полномочий между РФ и Амурской областью обуславливает и компетенцию органов государственной власти Амурской области, которая реализуется в сфере совместного ведения РФ и области, а также за пределами полномочий Федерации.
4. Правовое регулирование формирования Амурского областного Совета и прекращения его полномочий, являясь во многом типичным, характерным и для других субъектов Федерации, требует совершенствования, прежде всего с точки зрения приведения в соответствие законодательства области Федеральному закону об органах государственной власти субъектов РФ, ликвидации внутренних противоречий между Уставом и актами текущего законодательства области.
5. Компетенция Амурского областного Совета народных депутатов обусловлена предметами ведения и полномочиями области как субъекта РФ, а также спецификой правового положения областного Совета как законодательного (представительного) органа государственной власти. Закрепление в основном Законе Амурской области компетенции областного Совета требует совершенствования по следующим направлениям:
 - 1) приведения в соответствие с положениями Федерального закона «Об общих прин-

- ципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- 2) необходимости наделения данного органа исключительным правом на принятие законов в рамках компетенции области;
 - 3) корректировки полномочий в сфере организации работы областного Совета, что связано, прежде всего, с устранением противоречия с Конституцией РФ, уточнением вида нормативного правового акта об Аппарате областного Совета;
 - 4) сохранения контрольных полномочий, выступающих как «сдержки и противовесы», прежде всего, в отношении администрации области;
 - 5) исключения из Устава полномочий Совета, непосредственно вытекающих из компетенции области как субъекта РФ (установление порядка управления и распоряжения областной собственностью и др.).
6. Несвершенство законодательного процесса в Амурской области, выражающееся, прежде всего, в противоречиях в определении субъектов права законодательной инициативы, во многом обусловлено отсутствием традиции и элементарного опыта законотворческой деятельности. Оптимизация же самой законодательной процедуры принятия областных законов будет способствовать совершенствованию всего законодательства Амурской области.
7. Осуществляемое нормами законодательства Амурской области правовое регулирование формирования и прекращения полномочий органа исполнительной власти Амурской области, имеющее противоречия с федеральными нормативными правовыми актами, характеризуется:
- 1) выборами как формой наделения гражданина властными полномочиями главы администрации;
 - 2) правом главы администрации самостоятельно без участия законодательного органа формировать администрацию;
 - 3) отсутствием реального влияния законодательного органа на досрочное прекращение полномочий администрации и ее должностных лиц.
8. Исследование системы и компетенции органов исполнительной власти Амурской области приводит к выводу о том, что их правовое регулирование нуждается в определенных корректировках, связанных с ликвидацией несовершенств периода становления региональных властных институтов в РФ, обусловленных, в том числе, и отсутствием до осени 1999 года Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Глава администрации по законодательству Амурской

ской области является высшим должностным лицом органа исполнительной власти области, хотя ряд выполняемых им полномочий не вполне вписываются в содержание понятия «исполнительная власть» (например, представительские функции по отношению к федеральным органам государственной власти и во взаимоотношениях с другими субъектами РФ). Развитие института главы администрации Амурской области с момента принятия Устава свидетельствует о повышении его статуса, наделении его все большими полномочиями. Следующим шагом в этой эволюции должно стать введение в области поста губернатора – главы области, являющегося одновременно руководителем органа исполнительной власти. Нуждается в оптимизации также система областного исполнительного органа, где необходимо уточнить статус структурных подразделений администрации, их компетенцию.

9. Регулирование нормотворческой деятельности органа исполнительной власти Амурской имеет недостатки, выражающиеся в противоречиях между Уставом области и нормативными актами администрации в определении разновидностей правовых актов, издаваемых администрацией, их наименования и юридической природы.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ.

§ 1. Конституционно-правовой статус Амурской области.

Федеративное устройство современной России принципиально отличается от советского федерализма, характеризовавшегося формально декларированием федеративных связей центра и регионов¹, фактически - сохранением жестких унитарных методов руководства государством. Так, Е.М. Примаков, выступая на Всероссийском совещании по вопросам развития федеративных отношений, отметил: «И РСФСР, и Союз ССР только назывались федеративными, а по сути... являлись унитарными, жестко централизованными государствами»². В то же время, если рассматривать советский федерализм де-юре, то трудно не заметить дифференциацию подходов федерального центра к разным частям государства. И.П. Ильинский, Б.С. Крылов и Н.А. Михалева отмечают, что в советский период российское государство выступало как федеративное по отношению к автономным республикам и другим автономным образованиям, а во взаимоотношениях с краями, областями и приравненным к ним городами выступало как унитарное государство³. Другие же части страны, прежде всего края и области (например, Амурская область⁴), представляли собой обыкновенные административно-территориальные единицы, традиционно являющиеся атрибутом унитарной формы государственного устройства.

¹ В настоящей диссертации термины «регион» и «субъект РФ» используются как синонимы, хотя возможна и иная интерпретация этих категорий. См.: Левакин И.В. О современной российской юридической регионологии (к постановке проблемы, ее научном статусе и возможностях преподавания). //Государство и право. – 1997. - №10; Толстошеев А.В. Региональное право России: проблемы становления и развития. //Государство и право. – 1998. - № 11.

² Примаков Е.М. Семь критериев здоровой Федерации. //Российская газета. – 1999. – 27 января.

³ Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России. //Государство и право. – 1992. - № 11. – С. 31.

⁴ Амурская область учреждена 20 декабря 1858 года. Территория - 449535 кв. км (Сейчас – 363, 7 тыс. кв. км). К 1917 г. Амурская область подразделялась на территорию Амурского казачьего войска (60ти верстная полоса вдоль Амура, 11 станичных округов), Амурский уезд, объединявший 24 крестьянские волости, 3 горных округа (Зейский, Амурский, Буреинский) и 3 городские территории (Благовещенск, Зея, Алексеевск). В 1858-84 гг. Амурская область входила в состав Восточно-Сибирского генерал-губернаторства, в 1884-1917 – в состав Приамурского генерал-губернаторства. В 1918 г. Амурская область именовалась Амурской трудовой социалистической республикой. В 1920-22 гг. Амурская область входила в состав Дальневосточной Республики. В ноябре 1922 г. – преобразована в губернию. До апреля 1926 г. – была частью Дальневосточной области и подразделялась на 4 уезда – Благовещенский, Завитинский, Зейский и Свободненский. В конце 1925 – начале 1926 гг. на территории Амурской губернии было образовано 17 районов, которые входили в Амурский и Зейский округа. В 1930 г. окружное деление упразднено, районы вошли в подчинение Дальневосточного крайисполкома. В 1932 г. областное деление восстановлено. В состав Амурской области включены районы Амурского и Зейского округов. В 1934 году создана Зейская область, которая была упразднена в 1937 году, а ее районы вошли в состав Читинской области. В 1932-38 Амурская область входила в состав Дальневосточного края, разделенного в 1938 году на Приморский и Хабаровский. 2 августа 1948 года Амурская область выделена из Хабаровского края в самостоятельную область РСФСР на правах административно-территориальной единицы. См.: Амурская область. Опыт энциклопедического словаря (науч. ред. В.В. Воробьев и А.П. Деревянко, ред.-сост. Н.К.

Начавшаяся в 1989 году конституционно-правовая реформа в РСФСР не могла не затронуть модернизацию федеративных отношений. Уже в принятой первым Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете подчеркивалась необходимость повышения статуса краев и областей⁵. Дальнейшее развитие российского законодательства шло по этому же пути.

Важным шагом в сторону выравнивания статуса российских регионов стало заключение 30 марта 1992 года Федеративного договора. Противоречивость положений Федеративного договора послужила отправной точкой развернувшейся в современной российской конституционно-правовой науке дискуссии о природе федерации в России: считать ли ее договорной, конституционной или конституционно-договорной. Разделяя концепцию конституционной природы федерации в России, приведем основные точки зрения, сложившиеся по этому поводу.

Д.Л. Златопольский, произведя глубокий анализ сути вышеуказанного спора, отмечает: «В реальной действительности «договорной федерации» никогда не было и не могло быть: основным правовым документом федерации является ее конституция, а не договор. Об этом свидетельствует вся мировая история строительства федеративных государств, весь ее опыт»⁶. Подобный подход разделяют Б.С. Эбзеев и Л.М. Карапетян. По их мнению, принятие Федеративного договора «...не означает превращения нашей федерации из конституционной в конституционно-договорную или в договорную. Правовую основу федеративного государства и его эффективного функционирования и сегодня составляет федеральная Конституция...»⁷. Б.Н. Топорнин указывает: «Россия была и остается в принципе конституционной федерацией»⁸. На конституционно-правовую природу федерации в нашем государстве указывает и О.Е. Кутафин, который, признавая роль договоров в регулировании федеративных отношений, подчеркивает: «Российская Федерация была и осталась конституционно-правовой федерацией». И далее: «... их (договоров – С.Ч.) цель состоит не в том, чтобы установить конституционно-правовой статус этих государств, уже определенный Конституцией Российской Федерации, а в том, чтобы более точно определить механизм реализации государственных

Шульман). – Амурское отделение Хабаровского кн. изд-ва, 1989, С. 7-8.

⁵ См: Декларация о государственном суверенитете РСФСР. //Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1990. - №2. – Ст. 22.

⁶ Златопольский Д.Л. Российская Федерация: особенности современного развития. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 1997. - № 5. – С. 26; Златопольский Д.Л. Процесс развития федеративных отношений в России. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. - № 6. – С. 14.

⁷ Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов. //Государство и право. – 1995. - № 3. – С. 8.

⁸ Топорнин Б.Н. Правовая реформа и развитие высшего юридического образования в России. //Государство и право. – 1996. - № 7. - С. 30.

полномочий как Федерацией, так и ее субъектами»⁹. В.А. Ржевский и А.В. Киселева также придерживаются характеристики России как конституционной федерации: «Договор в ней (России – С.Ч.) может использоваться лишь как дополнительное основание распределения (перераспределения) предметов ведения и полномочий, но отнюдь не как главное основание ее государственного устройства...»¹⁰. О.Г. Румянцев, доказывая конституционную природу федерации в России, подчеркивает: «Уязвимость «учредительного характера» Федеративного договора обусловлена и тем, что не был выяснен вопрос, кто подписывает договор: субъекты РФ, с одной стороны, и Федерация в целом, с другой, хотя федеральные органы законодательной и исполнительной власти – как раз представляют весь многонациональный народ России, в т. ч. народы всех ее субъектов»¹¹. По мнению С.М. Шахрая, практика заключения договоров Федерации с субъектами не изменила ее конституционную природу: «Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий не раздают места у власти из федерального центра, а конкретизируют взаимоотношения различных уровней государственной власти»¹². Сторонником идеи конституционно-договорной федерации является М.С. Саликов. Считая невозможным характеризовать Россию в качестве договорной федерации, М.С. Саликов отмечает: «... РФ в силу сочетания конституционных и договорных начал в ее устройстве следует отнести к конституционно-договорному типу. Причем термин «конституционная» показывает ее конституционный генезис (именно поэтому он помещается на первом месте в данной категории), а термин «договорная» отражает применение договорных средств в государственной организации в процессе ее развития, а именно - в части распределения предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации»¹³. Концепции конституционно-договорной природы РФ придерживается И.А. Умнова. Отмечая в качестве идеальной ту федерацию, в которой договор сочетается с конституцией, И.А. Умнова утверждает, что договор заключается для того, чтобы его положения органично вошли затем в основной закон государства. «После его подписания следует принятие конституции, в которую инкорпорируются частично или полностью нормы договора...»¹⁴. Экстраполируя свои теоретические выводы на российский федерализм, придерживаясь конституци-

⁹ Государственное право Российской Федерации. Учебник /Под ред. О.Е. Кутафина. – М., 1996, С.113.

¹⁰ Ржевский В.А., Киселева А.В. Субъекты Российской Федерации: типология и конституционные основы организации. //Государство и право. – 1994. - № 10. - С. 41.

¹¹ Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М., 1994, С. 137.

¹² Договорные формы и принципы федеративных отношений в России. //Журнал российского права. – 1997. - № 2. – С. 30-31.

¹³ Саликов М.С. Договорно-правовое регулирование федеративных отношений в России. //Российский юридический журнал. – 1998. - №4. – С. 17-18.

онно-договорной точки зрения на его природу, Умнова И.А. приводит два аргумента в доказательство подобной концепции: «...во-первых, нельзя игнорировать тот факт, что закрепленные в Федеративном договоре положения... были инкорпорированы в Конституцию РФ 1993 года. Во-вторых, в части, не противоречащей Конституции РФ, Федеративный договор продолжает действовать и, следовательно, является вторым после федеральной Конституции основным источником регулирования федеративных отношений»¹⁵. Сторонниками идеи конституционно-договорной природы федерации в нашем государстве являются также В.Е. Чиркин, В.Н. Синюков и другие исследователи¹⁶.

В науке конституционного права обращено внимание на непоследовательность ряда положений Федеративного договора. Как указывает Л. В. Четверикова, все участники договора получили собственное поле для законотворчества, произошло включение всех субъектов РФ в федеральный законодательный процесс, установление иерархии правовых актов, издания их в соответствии с полномочиями, закрепленными за каждым из участников договора. Однако в части, касающейся полномочий субъектов в области законотворчества, по одним и тем же вопросам (предметам) разные субъекты РФ могут издавать неодинаковые по юридической силе акты (республики – законы, другие субъекты – иные нормативные правовые акты)¹⁷. Неоднозначность закрепления статуса краев и областей отмечает Е. Е. Никитина. По ее мнению, с одной стороны – были достигнуты важные изменения в сторону повышения статуса краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, с соответствующим увеличением объема прав. Но с другой стороны – объем их полномочий не отвечал задачам, стоящим перед краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами по социально-экономическому развитию своих территорий¹⁸.

Несмотря на непоследовательность и противоречивость положений Федеративного договора, мы должны констатировать, что в связи с его вступлением в действие федеративные отношения были распространены на всю территорию России: как на бывшие автономные республики и автономные образования, так и на бывшие админи-

¹⁴ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998, С. 22.

¹⁵ Там же, С. 78.

¹⁶ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998; Синюков В.Н. О форме федерации в России. //Государство и право. – 1993. - №5. и др.

¹⁷ Четверикова Л. В. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: опыт и проблемы (по материалам республики Коми). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юр. наук. – СПб., 1998., С. 14-15.

¹⁸ Никитина Е. Е. Устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа как источник конституционного права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юр. наук. – М., 1998, С. 12.

стративные территориальные единицы – края, области¹⁹, города федерального значения. Российский федерализм, тем самым, стал не только способом решения национального вопроса, но и способом демократизации управления государством²⁰, приобрел, наряду с национальным, и территориальный компонент. Так, как отмечает Д.Л. Златопольский, «...наряду с прежним, национальным принципом строительства Российской Федерации появился еще один, совершенно новый принцип ее построения – административно-территориальный»²¹.

Действующая Конституция Российской Федерации, провозглашая в ч. 1 ст. 1 федеративную форму государственного устройства, определяет в ст. 5 принципы российского федерализма²². Следует подчеркнуть, что, исходя из смысла ч. 2 ст. 16 Основного Закона, никакие его положения не должны противоречить нормам первой главы Конституции. Отсюда вытекает требование соответствия закрепленным в Конституции принципам федерализма всех конституционно-правовых норм, регулирующих отношения по поводу государственного устройства и осуществления государственной власти.

Часть 1 статьи 5 определяет разновидности субъектов РФ - республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. В современной российской науке конституционного права, учитывая наличие трех договоров, составивших в совокупности Федеративный договор, субъекты Федерации зачастую подразделяют на три группы: государства, государственно-территориальные образования и национально-государственные образования²³. В соответствии с этой градацией Амурская область представляет собой государственно-территориальное образование – субъект Российской Федерации.

Среди других закрепленных в ст. 5 Конституции принципов федеративного уст-

¹⁹ Специальное исследование преобразования административно-территориальных единиц РСФСР в субъекты РФ предпринимает И.А. Умнова. По ее мнению, подобное преобразование включало 3 этапа: «Первый был связан с постепенным преобразованием края, области из административно-территориальной единицы в территориальное образование с правами автономии. Он охватил период со второй половины 80-х годов до подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Второй этап, продолвшийся до принятия новой Конституции Российской Федерации, завершился приобретением краем, областью правового статуса государственно-территориального образования с правами субъекта Российской Федерации. Третий этап – современный период послеконституционного развития, где характер эволюции можно лишь только пока прогнозировать...». См.: Умнова И.А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации. //Государство и право. – 1994. - № 8-9. – С. 43.

²⁰ См.: Государственное право Российской Федерации. Учебник /Под ред. О.Е. Кутафина. – М., 1996, С. 115.

²¹ Златопольский Д.Л. Процесс развития федеративных отношений в России. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. - № 6. – С. 12.

²² Отметим точку зрения И.А. Умновой на содержание конституционных принципов федерализма. Наряду с нормами ст. 5 Конституции, по ее мнению, в качестве принципа российского федерализма следует рассматривать и государственный суверенитет России (ст. 4). См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998, С. 3.

ройства, в том числе – государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий, равноправия и самоопределения народов – особо следует отметить принцип равноправия субъектов РФ. При этом в ч. 1 ст. 5 подчеркивается то, что РФ состоит из равноправных субъектов, а ч. 4 ст. 5 определяет равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В диссертации отмечается нечеткость рассматриваемого положения ст. 5 Основного Закона. Автор согласен с позицией М.В. Баглая: «Не совсем ясно... что означает равноправие субъектов «между собой» во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4), если до этого в ч. 1 уже было закреплено равноправие субъектов Федерации?»²⁴. Как отмечает И.А. Умнова, характеризуя рассматриваемый принцип российского федерализма: «Суть новой конституционной формулы федеративного устройства выразилась в попытке минимизации различий в статусе субъектов Федерации, исходя из общего принципа равноправия с сохранением при этом их прежней государственно-правовой природы»²⁵. И.А. Умнова в другой части своего исследования отмечает: «... российская конституционная формула построена на логической ошибке. Как бы ни ломали сегодня юристы голову над объяснением равноправия разных по статусу субъектов Федерации, предлагая парадигму «равноправие не есть равенство», и юридически, и фактически Россия состоит из неравноправных по статусу субъектов Федерации»²⁶.

Разделяя точку зрения о непоследовательности проведения в современном законодательстве и практике его реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации, отметим, что в литературе встречается и иная точка зрения. В частности, Б.С. Крылов, интерпретируя положения ст. 5 Конституции, заявляет: «В данной статье (и других статьях) Конституции закрепляется и последовательно проводится принцип равноправия субъектов Российской Федерации – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Все они являются носителями государственной власти и по всем основным характеристикам не отличаются друг от друга»²⁷.

²³ См., например: Государственное право Российской Федерации. Учебник /Под ред. О.Е. Кутафина. – М., 1996, С.113; Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России. //Государство и право. – 1992. - № 11. – С. 32.

²⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 1998, С. 114.

²⁵ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998, С. 143.

²⁶ Там же, С. 89. О противоречии между принципом равноправия субъектов Федерации и разной конституционно-правовой природой субъектов Федерации с вытекающими отсюда различиями в статусе субъектов РФ см. также: Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. – 1999. - № 11. – С. 7.

²⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. – М., 1996, С. 24.

По мнению диссертанта, непоследовательность закрепления и реализации конституционного принципа равноправия субъектов РФ делает возможным идентификацию России в качестве асимметричной федерации. Проблема асимметричности федерации в России поднимается многими исследователями. Основные точки зрения по этому поводу таковы. По мнению В.Е. Чиркина, «абсолютно симметричных федераций с точки зрения их конституционного регулирования в настоящее время в мире нет, их тем более не может быть при анализе с позиций социально-экономических или духовного склада жизни». Он считает, что в России асимметрия выражается не столько в различном экономическом и политическом потенциале различных субъектов, а прежде всего в том, что конституции и уставы субъектов зачастую не соответствуют российской Конституции, принцип верховенства федерального законодательства не соблюдается, а в отдельных субъектах сложились иные политические режимы, чем это устанавливает Конституция РФ²⁸. В другой работе В.Е. Чиркин отмечает: «В соответствии со ст. 5 ч. 1 Конституции 1993 г. все субъекты равноправны, но на деле «некоторые равны больше»²⁹. Как указывалось выше, И.А. Умнова асимметричность федерации видит в различном статусе субъектов, образованных по национальному и территориальному принципу, а перспективу приближения России к симметричной федерации связывает с постепенным переходом от национально-территориального принципа федеративного устройства к территориальному³⁰. В отличие от позиции И.А. Умновой, Б.С. Эбзеев и Л.М. Карапетян асимметрию российского федерализма находят не в конституционном статусе субъектов, «...а в круге полномочий и предметов ведения, которые определены федеральной Конституцией и заключенными на основе федеральной Конституции Федеративным и иными договорами (ст. 11 Конституции РФ)»³¹. В несколько утрированной форме О.Г. Румянцев, характеризуя неравноправие субъектов, а следовательно, и асимметричность федерации, проводит собственную типологию субъектов РФ: «Первый тип субъектов РФ – те республики, которые считали возможным идти на односторонние нарушения российской Конституции, создание национальной гвардии и переподчинение себе правоохранительных органов, одноканальные бюджетные отношения с федеральной властью, национализацию объектов федеральной собственности. Во второй категории оказались остальные республики, «старые» автономии, получавшие со стату-

²⁸ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998, С. 298.

²⁹ Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. //Государство и право. - 1994. - № 8-9. – С. 151.

³⁰ Умнова И.А. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998, С. 90.

³¹ Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов. //Государство и право. – 1995. - № 3. – С. 11.

сом республики особые полномочия. В третьей – национально-территориальные «новые» автономии, получившие статус субъектов РФ в 1991-1992 годах, до того включавшиеся в состав краев и областей. Четвертый тип – города федерального значения... Пятый тип – края и области, наиболее законопослушные и, увы, бесправные»³². В.Н. Лысенко дает отрицательный ответ на вопрос: «Возможна ли в России симметричная федерация?» Причину этого он видит в сохранении национального и территориального критериев федерации. «За последние годы мы значительно уменьшили неравноправие субъектов Федерации как следствие сталинской национальной политики. Но полностью уравнивать в правах республики как национально-территориальные образования и края и области как территориальные образования не удастся и не нужно. Речь должна идти только о специфических правах, связанных с особенностями национального состава и национальных отношений в республиках (право на второй государственный язык и национальную культуру), но отнюдь не с социально-экономическими и политическими правами, тем более льготами и привилегиями»³³. Исследуя проблему асимметричности федерации в России, М.В. Золотарева указывает основания, приводящие в нарушение конституционного принципа равноправия субъектов РФ. В то же время автор констатирует: «Отношение к асимметрии в научных кругах в основном отрицательное»³⁴. На наш взгляд, подобное утверждение не совсем четкое, поскольку отрицательное отношение к асимметрии может означать: либо неприятие данной идеи как таковой, исходя из принципа равноправия субъектов РФ, либо негативное восприятие существующей асимметрии, призывая к установлению подлинного равноправия субъектов Федерации. Ряд авторов асимметрию федерализма выводят из различного экономического положения регионов, что, на наш взгляд, не корректно, поскольку ее суть – в конституционно-правовом регулировании федеративных отношений. По аналогии с этим можно ставить под сомнение принцип ст. 19 Конституции, исходя из материального, интеллектуального и т. д. положения человека. Так, по мнению М. Мендрас, «...правовые особенности статуса республик не являются главным источником неравенства субъектов Федерации. На первый план выходят экономические проблемы. Местные ресурсы, экономические и социальные условия регионов в огромной степени определяют положение того или иного субъекта в российской федеративной мозаике»³⁵. А. Лавров справедливо

³² Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М., 1994, С. 184.

³³ Лысенко В.Н. Развитие федерации и Конституция России. (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений). //Государство и право. – 1997. - № 8. - С. 15.

³⁴ Золотарева М.В. Асимметрия в федеративном устройстве России. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1999. - № 1. - С. 78.

³⁵ Мендрас М. Асимметрия или многообразие. // Асимметричность Федерации. //Под ред. А.А. Захарова.

указывает на «бюджетную асимметрию» как наиболее сложную и «политизированную» проблему, которую предстоит решить при формировании бюджетного федерализма³⁶.

На наш взгляд, рассматриваемая непоследовательность принципа равноправия субъектов РФ объясняется наличием как признаков, свидетельствующих о его реальности, так и черт, которые обуславливают асимметричность федерации. Равноправие субъектов РФ проявляется в распространении положений ст. 72 Конституции на всех субъектов, в равном представительстве органов государственной власти субъектов РФ в Совете Федерации, в равных возможностях участия в федеральном законодательном процессе, процессе принятия конституционных поправок и т. д. С другой стороны, в Основном Законе РФ имеются положения, которые не вполне адекватны принципу равноправия субъектов Федерации, в их числе: провозглашение республик в составе РФ государствами, имеющими свои конституции; право устанавливать республиканское гражданство, республиканский государственный язык; само перечисление субъектов Федерации в ст. 65 Основного Закона, данное не в алфавитном порядке, согласно официальным наименованиям регионов, а исходя из их типа (республики, края и т.д.). На наш взгляд, специфика правового положения автономных округов (тех, которые входят в состав других субъектов РФ) также свидетельствует о непоследовательности принципа равноправия. Несмотря на то, что высший судебный орган конституционного контроля, интерпретируя норму ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, подчеркивает равноправие автономного округа и субъекта, в состав которого он входит³⁷, подобное толкование проблемы их взаимоотношений не снимает: как могут быть равны целое и его часть?³⁸ В

– М., 1997, С. 8. Об этом же смотри: Бухвальд Е. От псевдосимметрии к асимметричной федерации: экономические аспекты российской модели федерализма. // Асимметричность Федерации. // Под ред. А.А. Захарова. – М., 1997, С. 123-139.

³⁶ Лавров А. Асимметрия бюджетного устройства России: проблемы и решения. // Асимметричность Федерации. // Под ред. А.А. Захарова. – М., 1997, С. 99.

³⁷ Согласно Постановлению Конституционного Суда, вхождение автономного округа в состав края, области по смыслу части 4 статьи 66 Конституции РФ означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом РФ, одновременно составляет часть другого субъекта РФ – края или области. Это состояние определяет особенности статуса как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области. //Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 29. – Ст. 3581.

³⁸ О взаимоотношениях автономного округа с краем (областью), в состав которых он входит, смотри также: Добрынин Н.М. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами. – Тюмень, 1998, 240 С.; Добрынин Н.М. Проблемы правового регулирования отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами. //Государство и право. – 1998. - № 7; Добрынин Н.М. Проблемы правового регулирования отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами. //Российский юридический журнал. – 1998. - № 2; Ермаков В.Г. Федеральный центр и сложносоставные субъекты. //Журнал российского права. – 1997. - № 2; Иванов В.В. «Сложнопостроенные» субъекты РФ: конституционная реальность и проблемы регулирования. //Журнал российского права. – 1998. - № 12; Ульянов В.И. Правовые аспекты отношений края, области с входящими в их состав автономными округами. //Российский юридический журнал. – 1997. - № 4.

этой связи, автор разделяет точку зрения В.А. Лебедева о необходимости непосредственного вхождения автономных округов в состав РФ как способе решения данной проблемы³⁹. Не способствует выравниванию статуса субъектов РФ их конституционное право на заключение индивидуального договора о разграничении предметов ведения и полномочий, а также практика реализации данного права⁴⁰. Уточним, что хотя по Федеральному закону «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и принятому ранее Указу Президента РФ подобный договор не может устанавливать или изменять конституционно-правовой статус субъекта РФ и в нем не допускается изъятие или перераспределение предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ, установленных статьями 71 и 72 Конституции РФ, ряд договоров выходит за рамки приведенных требований, например, договор с Татарстаном⁴¹. Т.Э. Шуберт справедливо считает, что наличие в правовой системе России договоров, противоречащих Конституции РФ, является угрозой конституционной безопасности государства⁴². Здесь же следует отметить и положение ст. 66 Конституции, в соответствии с которым статус субъекта изменяется в порядке, определенном федеральным конституционным законом. Исходя из принципа равноправия субъектов, нелогично на уровне второго вслед за Конституцией России

³⁹ Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М., 2000, С. 19.

⁴⁰ В ч. 6 ст. 2 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» под договором между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта РФ о разграничении предметов ведения и полномочий понимается «правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации». См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 26. – Ст. 3176.

⁴¹ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 26. – Ст. 3176; Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 370. //Российская газета. – 1996. – 14 марта; Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». //Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 1994. - №6. – С. 77-81.

⁴² Шуберт Т.Э. Конституционная безопасность России //Журнал российского права. – 1998. - № 4/5. - С. 58.

вида правовых актов⁴³ определять процедуру изменения статуса субъекта. Для чего вообще изменять статус субъекта, если все субъекты равноправны? Как доказательство непоследовательности проведения принципа равноправия субъектов РФ, учитывая проблематику нашего исследования, приведем положение ст. 77 Конституции России, устанавливающее право субъекта Федерации самостоятельно определять свою систему органов законодательной и исполнительной власти в соответствии с основами конституционного строя и нормами специального федерального закона. По мнению И.А. Умновой, это – одна из новелл конституционной модели, призванная обеспечить равноправие субъектов РФ⁴⁴. Однако в период «позапной конституционной реформы» Президентом РФ была издана серия Указов, в которых достаточно жестко определялась система органов государственной власти субъектов РФ, за исключением республик⁴⁵. Последним лишь рекомендовалось строить свою систему органов государственной власти в соответствии с нормативными правовыми актами главы государства. В настоящее время, в связи с вступлением в силу Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁶, обозначилось нивелирование федерального правового регулирования организации региональной государственной власти, хотя процесс приведения в соответствие с данным Законом законодательства субъектов РФ еще не завершен.

Статус субъектов РФ определен в Конституции РФ и учредительных актах субъектов РФ – конституциях и уставах. В то же время в некоторых исследованиях по Конституционному праву России к числу источников, закрепляющих статус субъектов РФ,

⁴³ В настоящем диссертационном исследовании автор придерживается определения Р.Ф. Васильева, понимающего под правовым актом «...волеизъявление управомоченного субъекта права, регулирующее общественные отношения путем установления (изменения, отмены, изменения сферы действия) правовых норм, а также установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений, результаты которого в виде велений, обращений, соглашений и т.п. в установленных законом случаях фиксируются в документальной форме (в акте-документе)». См.: Васильев Р.Ф. О понятии правового акта. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 1998. - № 5. - С. 25.

⁴⁴ Умнова И.А. Указ. соч., С. 146.

⁴⁵ См.: Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период позапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента РФ от 22 октября 1993 г. №1723. //Собрание Актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - №43. - Ст. 4089; Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - №52. - Ст. 5072; Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. №1969. //Собрание законодательства РФ. - 1994. - №24. - Ст. 2598.

⁴⁶ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. - 1999. - 19 октября.

относят и Федеративный договор⁴⁷.

На наш взгляд, позиция по вопросу о природе федерации в России обуславливает выбор источников определения статуса субъектов РФ. Так, идентификация России в качестве конституционно-договорной федерации ведет к признанию таких источников статуса субъектов как договоры, определению же России как конституционной федерации следует признание Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов Федерации единственными источниками их статуса. Недопустимость договорного регулирования конституционно-правового статуса субъектов РФ установлена, как уже было отмечено, Федеральным законом и Указом Президента РФ⁴⁸. Таким образом, правовой статус Амурской области определяется Конституцией РФ и Уставом (основным Законом) Амурской области. Факт нахождения Амурской области в составе РФ закреплен в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ и ч. 1 ст. 1 Устава Амурской области, указывающей, что Амурская область является субъектом РФ, входящим в состав РФ.

В науке конституционного права принято выделять ряд элементов конституционно-правового статуса субъектов РФ, поэтому конституционно-правовой статус Амурской области может быть охарактеризован путем исследования его элементов.

Первым элементом статуса Амурской области является ограниченно учредительный характер ее государственной власти. Пределы власти Амурской области, как и других субъектов Федерации, определяются Конституцией РФ, что подтверждает производность власти субъекта от власти России. Являясь составной частью РФ, Амурская область не имеет права выйти из состава Федерации, в одностороннем порядке изменить свой статус. На территории Амурской области действует Конституция РФ и федеральное законодательство, распространяется власть федеральных государственных органов. Статус Амурской области может быть изменен только в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 65 Конституции РФ; ч. 2 ст. 1 Устава Амурской области) по взаимному согласию с Россией⁴⁹.

⁴⁷ См.: Государственное право Российской Федерации. – М., 1996, С. 278. Отметим, что в этом плане названная работа содержит противоречие, поскольку, определив Россию конституционной федерацией, она содержит приведенное указание источников статуса субъектов РФ.

⁴⁸ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 26. – Ст. 3176; Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 370. //Российская газета. – 1996. – 14 марта.

⁴⁹ В разработанном учеными Института государства и права РАН инициативном проекте названного федерального конституционного закона под изменением статуса субъекта РФ понимается переход субъекта из одного вида в другой согласно перечню ст. 5 Конституции РФ. См.: Козлов А.Е., Румянцева Т.С., Че-

Вместе с тем Амурская область имеет ряд черт учредительной власти. Она самостоятельно решает вопрос о собственном наименовании, в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции РФ. Нормы Устава Амурской области не регулируют вопросы, связанные с изменением наименования области, что объясняется традиционностью существующего наименования. В то же время следует отметить, что попытка такого регулирования содержалась в проекте Устава, разработанного бывшим в то время областным прокурором В. Е. Теркиным, где в ч. 6 ст. 2 говорилось: «Амурская область самостоятельна в вопросе изменения своего наименования»⁵⁰. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ⁵¹, изменение наименования субъекта РФ включается в ст. 65 Конституции РФ Указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном им порядке. Не является изменением наименования и не может быть произведено такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов, интересы Российской Федерации в целом, интересы других государств, а также предполагающее изменение состава РФ или конституционно-правового статуса ее субъекта.

Амурская область принимает свой учредительный акт – Устав области, в котором определяется статус области, система органов государственной власти и т. д., иные нормативные правовые акты. Амурская область участвует в договорном процессе.

В качестве признака наличия учредительной власти у Амурской области следует рассматривать и положение ст. 73 Конституции РФ, в соответствии с которым субъекты РФ (а в их числе и Амурская область) обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

По мнению диссертанта, обладание субъектами РФ всей полнотой государственной власти по смыслу ст. 73 Основного Закона не обуславливает наличия у них государственного суверенитета, поскольку современная Конституция исходит из того, что государственный суверенитет распространяется на всю территорию государства (ч. 1 ст. 4), а его носителем признан многонациональный народ России (ч. 1 ст. 3). Следовательно, совершенно справедливо Конституционный Суд РФ вынес ряд решений о не-

харина В.И. Инициативный проект федерального конституционного закона Российской Федерации «О порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, образования в ее составе нового субъекта и принятия в Российскую Федерацию нового субъекта». //Государство и право. – 1996. - № 3. - С. 113.

⁵⁰ См.: Теркин В.Е. Устав Амурской области (проект). – Благовещенск, 1995.

⁵¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ. //Российская газета. – 1995. – 14 декабря.

конституционности провозглашения принципа государственного суверенитета в республиканских конституциях⁵².

Другим элементом конституционно-правового статуса Амурской области выступает ее территория, пространственный предел осуществления государственной власти области. Согласно ч. 1 ст. 117 Устава, Амурская область включает в себя территорию, выделенную Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 августа 1948 года из состава Хабаровского края, а также территорию Чеугдинского сельсовета, переданного 25 марта 1954 г. из состава Верхнебуреинского района Хабаровского края в состав Бурейского района.

В соответствии с Уставом области ее территория подразделяется на ряд административно-территориальных единиц, в их числе: 7 городов, 20 районов, 1 закрытое административно-территориальное образование⁵³.

На территорию Амурской области распространяется ее государственная власть, действуют государственные органы, и имеют обязательную силу принимаемые ими нормативные правовые акты.

В части 1 статьи 2 Устава Амурской области установлено, что территория области в пределах ее административных границ является неотъемлемой частью единой территории РФ, что вытекает из нормы ч. 1 ст. 67 Конституции РФ. Границы территории Амурской области не могут быть изменены без ее согласия. Так, согласно ч. 2 ст. 2 Устава области, решения об изменении границ области могут быть приняты только на основе воли народа уступаемой или обмениваемой территории, выраженной в ходе референдума. В связи с введением института полномочных представителей Президента

⁵² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 25. – Ст. 2728.

⁵³ В состав Амурской области входят города: Белогорск, Благовещенск, Зея, Райчихинск, Свободный, Тында, Шимановск; районы: Архаринский, Белогорский, Благовещенский, Бурейский, Завитинский, Зейский, Ивановский, Константиновский, Магдагачинский, Мазановский, Михайловский, Октябрьский, Ромненский, Свободненский, Селемджинский, Серышевский, Сковородинский, Тамбовский, Тындинский, Шимановский; а также закрытое административно-территориальное образование – поселок Углегорск.

Наряду с положениями основного Закона области административно-территориальное устройство Амурской области регулирует и специальный областной закон, в котором устанавливается административно-территориальное устройство области, порядок его изменения, определяется порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований области, регулируется изменение границ между ними, обеспечивается единство нормативно-правового регулирования указанных вопросов с целью организации государственного управления и местного самоуправления. См.: Закон Амурской области от 1 декабря 1997 г. №44-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Амурской области». //Амурская правда. – 1998. – 20 января. Подробнее об административно-территориальном устройстве Амурской области смотри: Буянов Е.В. К вопросу об административно-территориальном устройстве Амурской области. //Вестник Амурского государственного университета. – 1997. - № 2. – С. 20-21.

РФ в федеральных округах, Амурская область стала составной частью Дальневосточного федерального округа с центром в г. Хабаровске⁵⁴. Думается, что в результате подобного преобразования ни Амурская область, ни другие субъекты не утратили своего конституционного статуса, поскольку функции и задачи полномочного представителя направлены на реализацию компетенции Президента как главы государства. Деятельность полномочного представителя не подменяет функционирования органов государственной власти субъекта РФ. Это – шаг в сторону укрепления российской государственности, а не реформа конституционно закрепленного государственного устройства России. Поэтому совершенно справедливо В.В. Путин, обращаясь с посланием к Федеральному Собранию, комментируя учреждение института полномочных представителей в федеральных округах, заявил: «Суть этого решения - не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в перестройке административно - территориальных границ, а в повышении эффективности власти. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма»⁵⁵.

Как субъект Российской Федерации Амурская область имеет право принимать собственные нормативные правовые акты по вопросам совместного ведения с РФ, а также по вопросам своего исключительного ведения. Основные характеристики областного законодательства представлены в 10 главе Устава. Однако, на наш взгляд, само наименование главы Устава - «Законодательство области» - не может не вызывать возражений, поскольку ее положения определяют не только нормативные правовые акты органов государственной власти⁵⁶, но и издаваемые ими правоприменительные и интерпретационные акты. Думается, что главу 10 Устава области правильной было бы назвать «Правовые акты Амурской области».

⁵⁴ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 843 (ред. от 9 сентября 2000 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 20. – Ст. 2112; - № 38. – Ст. 3781. Следует отметить, что в связи с учреждением рассматриваемого института изменяется статус территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. См.: Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 34. – Ст. 3473.

⁵⁵ Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года. //Российская газета. – 2000. – 11 июля.

⁵⁶ В теории государства и права отмечается неоднозначность использования термина «законодательство». В одних случаях под ним понимается совокупность законов и подзаконных актов, а в других – им определяют только законы. См.: Теория права и государства. Под ред. проф. Г.Н. Манова. Учебник для вузов. – М., 1995, С. 178. В настоящей диссертации под «законодательством» мы понимаем как законы, так и подзаконные нормативные правовые акты, что связано, в том числе, и с большой ролью последних на современном этапе в правовом регулировании статуса органов государственной власти.

Какие акты образуют областное законодательство? Во-первых, отметим Устав Амурской области, являющийся законом области, в котором закреплён государственно-правовой статус области, установленный Конституцией Российской Федерации, который определяет административно-территориальное устройство области, систему органов государственной власти области, порядок их образования и полномочия, формы участия граждан в деятельности органов государственной власти области и органов местного самоуправления, а также иные полномочия, непротиворечащие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Во-вторых, законы Амурской области, принимаемые областным референдумом или областным Советом. Областные законы, согласно ч. 1 ст. 77 Устава области, принимаются по наиболее важным вопросам общественной жизни области, устанавливают общеобязательные правила, обладают наибольшей юридической силой по отношению к иным нормативным правовым актам органов государственной власти области и действуют на всей территории области. В-третьих, иные нормативные правовые акты области: а) постановления администрации области; б) нормативные правовые акты областного Совета. В соответствии с ч. 2 ст. 77 Устава, решения областного Совета нормативного правового характера регулируют определенные виды общественных отношений, носят обязательный характер и действуют на всей территории области.

Законодательство области, принятое в пределах ее компетенции, обязательно для исполнения всеми юридическими лицами и гражданами, находящимися на территории области.

Соотношение областного и федерального законодательства определяется положениями ст. 4, 15, 76 Конституции РФ, оно исходит из приоритета Конституции РФ перед любым другим нормативным правовым актом, принятым в РФ, и связано с разграничением предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов.

Одной из составляющих статуса Амурской области является право на формирование системы органов государственной власти. В ч. 1 ст. 77 Конституции РФ определены требования к данной системе: соответствие основам конституционного строя и общим принципам организации законодательных и исполнительных органов государственной власти, определенным федеральным законом. Система органов государственной власти Амурской области определена в Уставе, в нее входят: 1) орган законодательной власти – Амурский областной Совет народных депутатов; 2) орган исполнительной власти – администрация области; 3) органы судебной власти области – Уставный Суд и

мировые судьи⁵⁷.

Амурская область как субъект Федерации участвует в реализации полномочий Российского государства, а органы государственной власти области имеют представительства в федеральных властных структурах⁵⁸. Так, согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ и ч. 1 ст. 19 Устава области, областной Совет народных депутатов как представительный орган государственной власти области имеет право законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Отметим, что указанное право не ограничено полномочиями областного Совета, тем самым законодательный орган области может разработать и представить в Государственную Думу законопроект по любому вопросу в рамках положений статей 71 и 72 федеральной Конституции в порядке, определенном Регламентом этой палаты⁵⁹. Наделение субъектов Федерации в лице их представительных органов правом законодательной инициативы позволяет им действительно реагировать на ту или иную ситуацию, складывающуюся в стране, и в определенном смысле управлять ею. В Регламенте законодательного органа Амурской области определен порядок рассмотрения подобных вопросов⁶⁰. Амурский областной Совет народных депутатов, согласно ст. 134 Конституции РФ, имеет право выступать с инициативой внесения конституционной поправки и пересмотра Конституции, а в соответствии со ст. 136 может участвовать в одобрении принятой Федеральным Собранием конституционной поправки⁶¹. Областной Совет народных депутатов участвует в зако-

⁵⁷ Согласно ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 19 октября.

⁵⁸ Анализируя возможности субъектов РФ влиять на федеральные властные институты, С.А. Авакьян совершенно справедливо указывает, что здесь «возможности субъектов не так уж малы, причем как по юридически зафиксированным правам, так и по фактическим отношениям». См.: Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. // Журнал российского права. – 1997. – № 7. – С. 65.

⁵⁹ См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801; № 16. – Ст. 1828; № 26. – Ст. 3048; № 30. – Ст. 3699; № 44. – Ст. 5441; № 52. – Ст. 6348; 1999. – № 17. – Ст. 2111.

⁶⁰ Согласно ч. 2 ст. 61 Регламента областного Совета, в случае, если проект федерального закона представляют депутаты областного Совета, глава администрации области или органы местного самоуправления, то областной Совет рассматривает его в одном чтении. По смыслу ст. 62 проект федерального закона направляется в Государственную Думу не позднее чем через 7 дней после его одобрения. Решение областного Совета принимается большинством голосов. Этим же решением назначается полномочный представитель Амурского областного Совета народных депутатов при рассмотрении данной законодательной инициативы в Государственной Думе. См.: Регламент Амурского областного Совета народных депутатов. – Благовещенск, 1997.

⁶¹ Процессуальные аспекты принятия и вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции определены в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Россий-

нодательной деятельности Государственной Думы и по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Так, согласно ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы, а также после их принятия Государственной Думой в первом чтении направляются в соответствии с Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в органы государственной власти субъектов Российской Федерации для возможного внесения предложений и замечаний в месячный срок. До истечения указанного срока рассмотрение законопроекта во втором чтении не допускается⁶². Согласно ч. 2 ст. 109 Регламента Государственной Думы, законопроекты по предметам совместного ведения Совет Государственной Думы не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные органы субъектов РФ для подготовки предложений и замечаний⁶³. Часть 2 статьи 19 Устава области устанавливает, что областной Совет и администрация области вправе внести на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ проекты актов, принятие которых находится в компетенции Президента РФ и Правительства РФ.

ской Федерации». Так, статья 9 названного Закона определяет, что порядок рассмотрения конституционной поправки в представительном органе субъекта РФ устанавливается им самостоятельно. В то же время законодатель жестко установил срок такого рассмотрения – не позднее одного года со дня принятия закона о поправке. В течение четырнадцати дней со дня принятия постановления о конституционной поправке представительный орган субъекта РФ направляет его в Совет Федерации. См.: Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». //Российская газета. – 1998. – 10 марта. Как отмечает О. Барабанов, в Алтайском крае принят закон о порядке рассмотрения его законодательным органом поправок к Конституции. «Законом определена процедура обсуждения поправок в Алтайском крае, в соответствии с которой при поступлении в Законодательное Собрание края закона о поправках к Конституции РФ депутатами формируется «головной» постоянный комитет Законодательного Собрания, полномочный разрабатывать проект постановления по представленным поправкам. Для этих целей комитет готовит свои предложения, запрашивая мнение иных депутатских комитетов, а также при необходимости мнение администрации края и органов местного самоуправления. На основе обобщенных материалов и предложений головной комитет выносит на сессию Законодательного Собрания проект постановления, решение по которому должно быть принято депутатами простым большинством голосов. На всю процедуру обсуждения поправок в Законодательном Собрании закон отводит 180 дней. Затем в течение 14 дней после принятия постановления оно направляется в Совет Федерации Федерального Собрания России». См.: Барабанов О. Алтайский край: правовое и общественно-политическое развитие субъекта Российской Федерации (конец 1998 г. – начало 1999 г.) //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. - № 2. – С. 75.

⁶² См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 26. – Ст. 3176.

⁶³ См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. //Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 7. – Ст. 801; № 16. – Ст. 1828; № 26. – Ст. 3048; № 30. – Ст. 3699; № 44. – Ст. 5441; № 52. – Ст. 6348; 1999. - № 17. – Ст. 2111.

Характеризуя представительство Амурской области в федеральных властных структурах, необходимо указать, прежде всего, на специфику формирования Совета Федерации, в соответствии с которой от каждого субъекта РФ в данную палату Федерального Собрания входят представители от органов законодательной и исполнительной власти. В настоящее время переход на новый способ формирования Совета Федерации⁶⁴ еще не завершен, поэтому в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 1995 № 192-ФЗ⁶⁵ в его состав от Амурской области входят глава администрации области и председатель областного Совета народных депутатов.

1 сентября 2000 года Президентом РФ подписан Указ, учредивший новую форму представительства субъектов Федерации в федеральных органах власти⁶⁶. Согласно п. 1 Положения о Государственном совете, рассматриваемый институт представляет собой совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти⁶⁷. В состав Государственного совета от каждого субъекта РФ входят по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти).

По мнению диссертанта, создание Государственного совета представляет собой логичный шаг главы государства, направленный на привлечение субъектов РФ к выработке федеральной государственной политики, вслед за выведением региональных руководителей из федерального парламента. Однако, на наш взгляд, это не может (прежде всего, исходя из способа учреждения) привести к появлению нового органа государственной власти наряду с конституционно закрепленными федеральными властными институтами – Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ и судами.

Кроме того, органы государственной власти РФ и органы государственной власти Амурской области могут иметь полномочные представительства соответственно в г. Благовещенске и г. Москве⁶⁸.

Одной из составляющих конституционно-правового статуса субъекта РФ являет-

⁶⁴ См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 32. – Ст. 3336.

⁶⁵ См.: Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». //Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 50. - Ст.4869.

⁶⁶ См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 36. – Ст. 3636.

⁶⁷ Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602. //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 36. – Ст. 3636.

⁶⁸ См.: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Амурской области. //Амурская правда. –

ся его ответственность перед Федерацией и другими субъектами. Так, в преамбуле Устава Приморского края отмечается ответственность краевой Думы перед Российским государством. В Уставе Хабаровского края предусмотрена ответственность Думы, Администрации края, их органов и должностных лиц за принятые ими решения. В ст. 18 Устава Амурской области закреплён принцип взаимного уважения и взаимной ответственности органов государственной власти области и органов государственной власти Российской Федерации. Ответственность субъекта РФ носит характер конституционной ответственности⁶⁹. Ее санкции предусмотрены Конституцией РФ и актами текущего государственно-правового законодательства, они представляют собой меры государственно-правового воздействия, наступающие в случае нарушения положений Конституции и государственно-правового законодательства.

На наш взгляд, Конституция РФ 1993 г. уделяет весьма мало внимания ответственности субъектов РФ и их органов государственной власти перед Федерацией. В качестве санкций, закрепленных в Конституции, здесь можно выделить лишь признание нормативного правового акта субъекта РФ неконституционным решением Конституционного Суда (п. «б» ч. 2 ст. 125), а также приостановление действия незаконного нормативного правового акта субъекта РФ Президентом до решения данного вопроса судом (ч. 2 ст. 85). Безусловно, отсутствие эффективного механизма приведения в соответствие региональных законодательных актов Конституции РФ и федеральному законодательству не способствовало реализации принципа верховенства последних в правовой системе государства. Так, по сведениям В.О. Лучина, «за последние два года Министерство юстиции зарегистрировало появление примерно 50 тыс. законов субъектов Федерации, из них одна треть не соответствует Конституции Российской Федерации. Прокуратура принесла протесты на 1400 законов субъектов Федерации по причине их

1998. – 3 июня.

⁶⁹ До сих пор в юридической науке нет единой точки зрения о понятии конституционной ответственности и ее месте в системе юридической ответственности. См.: Авакьян С. А. Санкции в советском государственном праве. // Советское государство и право. – 1973. – № 11; Авакьян С. А. Государственно-правовая ответственность. // Советское государство и право. – 1975. – № 10; Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. – Воронеж, 1985; Лучин В. О. Конституционные деликты. // Государство и право. – 2000. – № 1; Лучин В. О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм. Автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юр. наук. – М., 1993, С. 60-76; Шон Д. Т. Конституционная ответственность. // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35-43; Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти. // Государство и право. – 1996. – № 4 – С. 88-96; Колосова Н. М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности. // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 86-91; Нарутто С. В. Проблемы юридической ответственности субъекта Федерации. // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 48-52; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998, С. 218-252; Барциц И. Н. Федеративная ответственность: понятие и виды // Журнал российского права. – 1999. – № 12; Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации // Журнал российского права. – 2000. – № 2. – С. 25-34 и др.

неконституционности»⁷⁰. Поэтому не случайно Президентом РФ В.В. Путиным взят курс на укрепление российской государственности⁷¹. Во второй половине 2000 года федеральными органами государственной власти в этой связи принят ряд нормативных правовых актов⁷². Учитывая проблематику нашего исследования, характеризуя ответственность субъектов РФ как элемент их конституционного статуса, отметим, что в качестве поправок к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» введены механизмы федерального принуждения (предупреждение, роспуск органа, отрешение от должности и др.), которые проанализированы в последующих главах настоящей диссертации.

Экономическую основу государственной власти Амурской области образуют областная собственность и природные ресурсы. Объекты областной собственности указаны в ч. 2 ст. 99 Устава области. Это - земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса и другие), объекты инженерной инфраструктуры и иные объекты, имеющие областное значение; предприятия и объединения, учреждения образования, здравоохранения, социального обеспечения, науки и культуры, другие учреждения, созданные или приобретенные за счет средств области, в том числе на долевых началах, или передаваемые ей от других органов государственной власти и органов местного самоуправления; имущество областного Совета и администрации области; средства бюджета области, внебюджетных и валютного фондов, ценные бумаги, финансовые активы. Управление и распоряжение объектами собственности области осуществляет администрация области. Амурская область имеет свой бюджет, внебюджетные и валютный фонды.

⁷⁰ Лучин В.О. Конституционные деликты. //Государство и право. – 2000. - № 1. – С. 12.

⁷¹ См., например: Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года. //Российская газета. – 2000. – 11 июля.

⁷² См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 843 (ред. от 9 сентября 2000 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 20. – Ст. 2112; - № 38. – Ст. 3781; Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 31. – Ст. 3205; Федеральный закон от 4 августа 2000 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 32. – Ст. 3330; Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 32. – Ст. 3336; Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» //Российская газета. – 2000. – 16 августа; Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602. //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 36. – Ст. 3636; Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904.

Ограниченная международная правосубъектность – следующий элемент конституционно-правового статуса Амурской области. Ее суть заключается в том, что субъекты РФ имеют право на участие в международных отношениях⁷³, однако, эти отношения должны находиться в рамках международной политики России. Согласно ст. 21 Устава Амурской области, область является самостоятельным участником международных внешнеэкономических связей, а также договоров и соглашений с другими субъектами РФ, если это не противоречит Конституции РФ, федеральным законам и законам области⁷⁴.

Амурская область как субъект РФ имеет свою символику – флаг и герб, их описание и порядок использования определяются законодательством области⁷⁵. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ, в силу своего конституционного статуса (статьи 65 и 66 Конституции Российской Федерации), республика, как и другие субъекты Российской Федерации, вправе самостоятельно устанавливать свои символы, выражающие исторические и иные ценности и традиции народов, проживающих на соответствующей территории, придавать им статус официальных отличительных атрибутов, определять порядок их официального использования. Флаг, герб и гимн наряду с наименованием республики призваны самоидентифицировать ее внутри Российской Федерации и по своему предназначению не могут служить иным це-

⁷³ По Закону о координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ под международными и внешнеэкономическими связями субъектов РФ понимаются осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами. См.: Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». //Российская газета. – 1999. – 16 января. Правовое регулирование международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ осуществляется также Правилами государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов РФ. См.: Правила государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 552. //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 31. – Ст. 3293. О международных связях субъектов РФ смотри также: Бирюков П.Н. О международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации. //Правоведение. – 1998. - № 2; Климова Н.Ю. Международные и внешнеэкономические связи: соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. //Журнал российского права. – 1998. - № 12; Кучер А.Н. Внешнеэкономическая деятельность РФ и субъектов РФ: проблема разграничения полномочий. //Государство и право. – 1998. - № 11; Пустогаров В.В. О концепции развития международных связей субъектов РФ. //Государство и право. – 1997. - № 2; Пустогаров В.В. Субъекты федерации. Правовые проблемы международной деятельности. – Уфа, 1995; Пустогаров В.В. Члены федерации как субъекты международного права. //Советское государство и право. – 1992. - № 1 и др.

⁷⁴ О международном сотрудничестве Амурской области смотри: Кононкова Н.В. Международные политические связи Амурской области с сопредельными территориями КНР. //Вестник Амурского государственного университета. – 1997. - № 2. – С. 18-20.

⁷⁵ См.: Закон Амурской области от 26 апреля 1999 г. № 145-ОЗ «О гербе и флаге Амурской области». //Амурская правда. – 1999. – 2 июня.

лям⁷⁶. В соответствии со ст. 3 Закона области о гербе и флаге гербом области является исторический герб, утвержденный 5 июля 1878 г. Геральдическое описание герба гласит: «В зеленом щите серебряный волнообразный пояс, сопровождаемый во главе щита тремя золотыми восьмилучевыми звездами. Щит увенчан древней короной и окружен золотыми дубовыми листьями, перевитыми красной лентой. Согласно ст. 9 рассматриваемого Закона, флаг Амурской области представляет собой «прямоугольное полотнище с отношением ширины к его длине – 2:3. Нижняя часть флага (1/3 его ширины) имеет синий цвет и отделена от верхней части серебряным волнообразным поясом, напоминающим речную волну. Ширина пояса составляет 1/15 ширины флага. Верхняя часть полотнища имеет красный цвет, символизирующий богатую историю Приамурья, трудовые и ратные подвиги амурчан»⁷⁷. Норма статьи 118 Устава определяет город Благовещенск административно-политическим центром области.

Закрепленное федеральной Конституцией и Уставом области правовое положение Амурской области как равноправного субъекта РФ включает ряд элементов, свидетельствующих об обретении областью положения государственно-территориального образования в составе РФ, что обуславливает право на строительство собственной системы органов государственной власти, статус которых раскрывается во 2 и 3 главах настоящего диссертационного исследования.

⁷⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 25. – Ст. 2728.

⁷⁷ Закон Амурской области от 26 апреля 1999 г. № 145-ОЗ «О гербе и флаге Амурской области». //Амурская правда. – 1999. – 2 июня.

§ 2. Законодательство об органах государственной власти Амурской области.

Конституционно-правовая реформа в России начала 90-х годов, имевшая в качестве составляющей и модернизацию федеративных отношений, существенно изменила систему законодательства нашего государства. В настоящее время российское законодательство включает в себя два уровня нормативных правовых актов: во-первых, федеральный, представленный Конституцией, федеральными законами и иными актами органов государственной власти РФ; во-вторых, региональный уровень российского законодательства, иначе говоря, законодательство субъектов Федерации, состоящее из конституций республик, уставов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, законов субъектов РФ, а также иных нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации.

Правовое регулирование статуса региональных органов государственной власти в РФ⁷⁸ осуществляется как федеральными нормативными правовыми актами, так и актами законодательства соответствующих субъектов Федерации, что вытекает из смысла ч. 2 ст. 11, п. «н» ч. 1 ст. 72, а также ч. 1 ст. 77 федеральной Конституции. В данном параграфе диссертационного исследования мы, характеризуя законодательство об органах государственной власти Амурской области, проанализируем как источники федерального уровня правового регулирования, так и правовые акты области.

На уровне Конституции Российской Федерации закреплены основы организации государственной власти в субъектах РФ⁷⁹. Согласно ч. 1 ст. 77 этого правового акта, система органов государственной власти субъекта РФ устанавливается им самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов, установленными федеральным законом. Тем самым, самостоятельность субъектов в строительстве собственного государственного механизма ограничивается, во-первых, основами конституционного

⁷⁸ В вопросе о понятии правового регулирования законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ автор солидарен с точкой зрения В.А. Лебедева, сформулировавшего следующее его определение: «процесс воздействия на формирование и функционирование системы органов законодательной и исполнительной власти, осуществление их деятельности с помощью различных правовых регуляторов, действующих в интересах как российского государства в целом, так и каждого его субъекта». См.: Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М., 2000, С. 11-12.

⁷⁹ По мнению С.А. Авакьяна, «особенностью действующей Конституции РФ 1993 г. является то, что она, имея немало статей, обращенных к федеральным государственным органам, почти не касается организации государственной власти в субъектах Российской Федерации». См.: Авакьян С.А. Проблемы единства

строю; во-вторых, общими принципами организации органов государственной власти субъектов, закрепленными в федеральном законе. Как справедливо указывает Н.А. Михалева, «федеральная Конституция передает решение вопросов в этой сфере на полное усмотрение самих субъектов, ограничивая их инициативу требованием соответствия системы их органов государственной власти основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законодательством»⁸⁰. Интерпретируя норму ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, С.А. Авакьян делает ряд выводов: 1) «субъекты РФ не могут устанавливать свою систему государственной власти без учета федеральных основ»; 2) субъектам Федерации «...не дано права устанавливать свою систему органов судебной власти, поскольку судебная система является единой и федеральной»; 3) «система органов государственной власти, устанавливаемая субъектами, должна строиться на принципе разделения властей»; 4) «положение о применяемой в России республиканской форме правления (ст. 1 Конституции) для субъектов означает, что в своей системе государственной власти они также должны ориентироваться на то, что их государственные органы регулярно избираются населением»; 5) «система государственной власти в субъектах должна быть светской системой». «Следовательно, - отмечает С.А. Авакьян, - наличие в субъектах РФ органов законодательной (представительной) и исполнительной власти как органов государственной власти с определенными назначением, сроком полномочий, принципом производности от населения (или от избираемых их органов) зависит не только от субъекта. Он обязан создать эти органы государственной власти, исходя из общефедеральных конституционных принципов»⁸¹. В.А. Лебедев, исследуя роль федеральной Конституции в регулировании организации государственной власти в субъектах РФ, приходит к следующим выводам: во-первых, Конституция РФ предоставляет субъектам Федерации право образовывать органы государственной власти (ч. 2 ст. 11); во-вторых, закрепляет систему органов государственной власти субъектов Федерации, куда входят законодательные (представительные) и исполнительные органы (ч. 1 ст. 77); в-третьих, определяет, что в Российской Федерации система органов государственной власти каждого субъекта формируется им самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77); в-

и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. - 1997. - № 7. - С. 51.

⁸⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. - М., 1996, С. 333.

⁸¹ Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. - 1997. - № 7. - С. 52-54.

четвертых, фиксирует, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77); в-пятых, наделяет органы государственной власти субъектов Федерации полномочиями, которые они реализуют во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 3 ст. 66, ч. 3 ст. 78, ч. 2 ст. 85, ч. 1 ст. 104, ч. 2, 5 ст. 125, ст. 134, ст. 136)⁸².

Как известно, в Конституции РФ под основами конституционного строя понимаются, по смыслу ч. 1 ст. 16, положения первых шестнадцати статей Конституции, объединенных в самостоятельную главу Основного Закона. Следует отметить, что иногда рассматриваемое требование ч. 1 ст. 77 Конституции понимается весьма узко, лишь как необходимость соответствия региональной модели организации государственной власти принципу ч. 2 ст. 11⁸³. Думается, что такое толкование положения Конституции не может быть признано верным, исходя даже из нормы ч. 1 ст. 15, а ч. 2 ст. 16 федеральной Конституции закрепляет верховенство *всех* (выделено мной – С.Ч.) положений первой главы Основного Закона над другими конституционными нормами. Отметим, что в юридической литературе встречается и иная точка зрения на иерархию конституционных норм. Так, Бернд Визер считает, что «... выделение положений главы 1 как норм наивысшего ранга все-таки нельзя считать оправданным, несмотря на то, что в литературе главу 1 иногда называют «конституцией в конституции». Это недопустимо в связи с одинаковым порядком пересмотра главы 1 и глав 2 и 9»⁸⁴. На наш взгляд, сам по себе одинаковый порядок изменения положений глав 1, 2 и 9 действующей Конституции не обуславливает их равную юридическую силу, а приоритет норм первой главы указан, как уже отмечено, в ч. 2 ст. 16.

Следовательно, по смыслу ч. 1 ст. 77 Конституции РФ под основами конституционного строя, которым должна соответствовать система органов государственной власти субъекта Федерации, следует понимать положения первых шестнадцати статей российского Основного Закона. Рассматривая основы конституционного строя, в соответствии с которыми должна строиться система органов государственной власти субъектов РФ, особо отметим такие положения Конституции РФ, как: высшая ценность человека, его прав и свобод (ст. 2), принцип народного суверенитета (ст. 3), верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России (ч. 2 ст. 4), государст-

⁸² См.: Лебедев В.А. Указ. соч., С. 3-4.

⁸³ См.: Буянов Е.В. Государственное строительство на юге Дальнего Востока России в 1990-1997 гг. – Благовещенск, 1998, С. 76.

⁸⁴ Визер Б. Некоторые размышления по поводу иерархии норм в системе конституционного права Российской Федерации. //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 1999. - № 2. - С. 23.

венная целостность РФ, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 5), принцип социального государства (ст. 7), принцип разделения властей, самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10), принцип осуществления государственной власти в субъектах РФ государственными органами, образуемыми субъектами Федерации самостоятельно (ч. 2 ст. 11), принцип самостоятельности органов местного самоуправления (ст. 12), принцип светского государства (ст. 14), высшая юридическая сила и прямое действие Конституции РФ (ч. 1 ст. 15), обязательность соблюдения Конституции РФ (ч. 2 ст. 15).

Безусловно, субъекты РФ, строя свою систему государственных органов, определяя их компетенцию, должны руководствоваться и иными положениями Конституции РФ. Так, ст. 18 Конституции закрепляет принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина в РФ, которые определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. При определении компетенции органов государственной власти субъектов РФ следует учитывать те конституционные нормы, которые закрепляют разграничение предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами (ст. 71, 72, 73, 76). Кроме того, в Основном Законе РФ содержатся и указания на отдельные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации⁸⁵, а также, применительно к органам исполнительной власти, указание на наличие единой системы исполнительной власти в РФ. Так, согласно ч. 2 ст. 77 федеральной Конституции, в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ⁸⁶.

На наш взгляд, Конституция РФ, устанавливая основы организации государственной власти в российских регионах, неоднозначно определяет систему государственных органов субъектов РФ. Наряду с провозглашенным в ст. 10 принципом разделения властей, предполагающим наличие трех ветвей власти, положения Конституции, зачастую, содержат указание лишь на органы законодательной и исполнительной власти (ч. 1 ст. 77, ч. 4 ст. 125 и др.), что позволило, мы считаем, неправомерно, в некоторых ис-

⁸⁵ Например, положения ч. 1 ст. 104, ч. 2 и 4 ст. 125, ст. 134, ст. 136 федеральной Конституции.

⁸⁶ Поэтому совершенно справедливо п. 2 раздела 1 Регламента Администрации Амурской области и аппарата Главы Администрации области закрепляет подотчетность главы администрации области Президенту РФ и Правительству РФ в пределах их компетенции. См.: Регламент Администрации Амурской области и аппарата Главы Администрации области. – Благовещенск, 1997.

следованиях ассоциировать с третьей ветвью власти российских регионов федеральные суды, находящиеся в конкретном субъекте Федерации. Так, по мнению Е.В. Буянова, «под органами государственной власти, согласно Конституции РФ, понимаются органы представительной (законодательной) и исполнительной власти на уровне субъекта Федерации, а также суды на территории субъекта Федерации»⁸⁷. Вместе с тем, некоторые субъекты РФ сформировали свои собственные органы конституционной юстиции (конституционные или уставные суды), что было легализовано на федеральном уровне нормами Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁸⁸.

Таким образом, по мнению диссертанта, под органами государственной власти субъекта РФ следует понимать органы законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации, а также предусмотренные Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» органы судебной власти субъекта РФ. Как было сказано выше, в Амурской области предусмотренные ее Уставом институты судебной власти (Уставный Суд, мировые судьи) не сформированы, в связи с чем в настоящей диссертации анализируется государственно-правовое регулирование статуса только законодательного и исполнительного органов государственной власти области⁸⁹.

⁸⁷ Буянов Е.В. Государственное строительство на юге Дальнего Востока России в 1990-1997 гг. – Благовещенск, 1998, С. 5.

⁸⁸ См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». //Российская газета. - 1997. - 6 января.

⁸⁹ Между тем опыт других субъектов Федерации в организации судебного конституционного (уставного) контроля, а также наработки конституционно-правовой науки должны быть учтены в Амурской области. Подробнее об организации конституционных (уставных) судов субъектов РФ см. в: Авакьян С. А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 1995. - №4; Гаврюсов Ю.В. Правовые вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – СПб., 1998, Клеандров М.И. Об уставных судах субъектов Российской Федерации. //Российский юридический журнал. – 1997. - №3; Кряжков В. А. Органы конституционного контроля субъектов РФ: проблемы организации и деятельности. //Государство и право. - 1995. - №9; Кряжков В.А. Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ. //Государство и право. – 1998. - № 9; Митюков М.А. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ: вопросы компетенции. //Журнал российского права. – 1997.- №6; Митюков М.А. Проблемы федерализма и организации региональной государственной власти в решениях Конституционного Суда РФ. //Вестник Конституционного Суда. – 1997. - №2; Митюков М. Организация и компетенция конституционных и уставных судов субъектов РФ (сравнительный анализ). //Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - №3(16) 1996. №4(17) 1996. - М., 1996; Несмеянова С.Э. К вопросу о развитии конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации. //Российский юридический журнал. – 1998. - №1; Органы конституционного контроля субъектов РФ: практика, проблемы, предложения. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. - №4; Пилипенко Ю.С., Карамуллин Р.И. Российская судебная система в контексте нового Федерального конституционного закона. //Журнал российского права. – 1998. - №1; Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. //Государство и право. - 1998. - №9; Судебный конституционный контроль в России. Уроки, проблемы и перспективы. //Государство и право. -1997. № 5; Филиппов В. Из опыта работы Конституционного Суда Республики Саха (Якутия). //Вестник Конституционного Суда РФ. - 1996. - №1 и др.

19 октября 1999 г. вступил в силу основной для федерального уровня правового регулирования положения региональных органов государственной власти Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон об органах государственной власти субъектов РФ)⁹⁰. Важным его отличием от ранее принятых федеральных правовых актов (прежде всего – Указов Президента РФ) является стремление законодателя, исходя из принципа равноправия субъектов РФ, свести к минимуму различия в правовом регулировании организации государственной власти республик и остальных субъектов РФ.

Ранее мы отмечали, что в условиях отсутствия вышеназванного Федерального закона были приняты, по сути его заменившие, указы Президента РФ⁹¹. В них Президент РФ весьма жестко определил систему региональных органов государственной власти. Отметим, что по отношению к республикам данные нормативные правовые акты носили рекомендательный характер. Другая проблема, возникающая в связи с рассматриваемыми указами связана с тем, что Президент РФ, их принимая, вышел за рамки Конституции РФ, ч. 1 ст. 77 которой предусматривает принятие федерального закона. Подобная ситуация является одним из проявлений такого феномена, характерного для российского права 90-х годов XX века как «указное право»⁹². Данная проблема связана в том числе и с недостатками действующей Конституции. Автор согласен с мнением Н.И. Матузова, считающего, что «к сожалению, Конституция РФ четко не разграничивает предметы законотворчества и «указотворчества», не оговаривает твердо и однозначно, что законы обладают высшей юридической силой по сравнению со всеми иными нормативными актами, в том числе и указами, хотя этот основополагающий принцип является общепризнанным во всем мировом опыте»⁹³. Тем не менее, до принятия уставов субъекты РФ, строя систему своих государственных органов, следовали пред-

⁹⁰ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 19 октября.

⁹¹ См.: Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента РФ от 22 октября 1993 г. №1723. //Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - №43. – Ст. 4089; Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации». // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - №52. – Ст. 5072; Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. №1969. //Собрание законодательства РФ. – 1994. - №24. – Ст. 2598.

⁹² См. об этом: Лучин В.О. «Указное право» в России. – М., 1996, 52 С.

⁹³ Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 1997, С. 601. Об этом же см.: Авакьян С. Закон или указ: что главнее? //Независимая газета. – 1994. – 20 января.

писаниям Указов, причем некоторые из них даже были подвергнуты нормоконтролю в Конституционном Суде РФ и были признаны конституционными⁹⁴. Диссертант склонен в этой связи согласиться с точкой зрения В.О. Лучина, высказанной в его Особом мнении по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ». Так, В.О. Лучин, «не разделяя основные оценки и выводы», содержащиеся в рассматриваемом Постановлении, охарактеризовал «законодательные» указы Президента РФ как «нелегитимные изначально, поскольку сама возможность их принятия Президентом РФ не предусмотрена Конституцией РФ». И далее: «Президент, видя пробел в законодательстве, не может оставаться безучастным, сидеть сложа руки. Однако он не может и устранить этот пробел своим указом, если решение данного вопроса не входит в его компетенцию. У Президента достаточно правовых возможностей, чтобы активно влиять на законодательный процесс, не подменяя законодателя»⁹⁵.

Нормы Закона об органах государственной власти субъектов РФ установили основы правового положения органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, закрепили федеральные стандарты их статуса. В законе определены принципы деятельности органов государственной власти субъектов РФ: а) государственная и территориальная целостность РФ; б) распространение суверенитета РФ на всю ее территорию; в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ; г) единство системы государственной власти; д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий; з) само-

⁹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ», утвержденного названным Указом. //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1996. - № 3.

⁹⁵ См.: Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации В.О. Лучина по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ», утвержденного названным Указом. //Лучин В.О. Указ. соч., С. 47-52.

стоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления. их система; основы статуса, формирования, компетенции и прекращения исполнения полномочий органов государственной власти. Нашло отражение в федеральном законе регулирование таких конституционно-правовых институтов как законодательный процесс, депутатская неприкосновенность, роспуск представительного органа государственной власти, выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ и др. Так, как правило, положения федерального закона закрепляют общие принципы организации «законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ», «высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)», «высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ», не уточняя тип субъекта Федерации. В то же время, правовое регулирование многих государственно-правовых институтов закон отнес к компетенции субъектов РФ. Так, анализируемый закон не уточняет наименование и структуру органов государственной власти субъектов РФ, не определяет численность депутатского корпуса⁹⁶, при регулировании срока полномочий органов государственной власти закрепляет лишь максимальную продолжительность деятельности органа законодательной власти одного созыва, пребывания в должности высшего должностного лица субъекта РФ. Отсутствует в законе и институт отзыва депутата регионального представительного органа, введение которого вызвало острую дискуссию⁹⁷. Думается, что приведенные вопросы в силу их значимости должны найти отражение на федеральном уровне законодательного регулирования⁹⁸. Не совсем удачны, на наш

⁹⁶ На наш взгляд, подобный вопрос может быть решен исходя из численности избирателей, проживающих на территории конкретного субъекта РФ.

⁹⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1994 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ. //Российская газета. - 1997. - 14 января.; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 510-513; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 513-515; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 515-521; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 521-524.

⁹⁸ Весьма интересные предложения о содержании Федерального закона «Об общих принципах организа-

взгляд, и используемые в законе нормы-дефиниции, содержащие определения понятий органов государственной власти субъектов РФ. Так, ч. 1 ст. 4 закона указывает на то, что законодательный орган власти субъекта РФ является «... высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации»⁹⁹. Считаем, что вряд ли целесообразно «единственный» орган государственной власти объявлять «высшим», поскольку последняя характеристика предполагает наличие иерархической системы органов, включающей как «высшие», так и «нижестоящие» институты.

Несмотря на столь непродолжительный срок действия Закона об органах государственной власти субъектов РФ, его положения уже рассматривались Конституционным Судом РФ на предмет соответствия Конституции РФ¹⁰⁰. Так, в Постановлении по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд признал не соответствующим Основному Закону положения подпункта «и» пункта 1 статьи 19 Закона об органах государственной власти субъектов РФ, поскольку они не предусматривают необходимость четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, не устанавливают процедурных гарантий¹⁰¹. В Определении от 8 июня 2000 г. Конституционный Суд РФ пришел к следующим выводам, интерпретируя положения Закона об органах государственной власти субъектов РФ: во-первых, в нем устанавливаются лишь основные полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов РФ; во-вторых, перечень вопросов, отнесенных к их компетенции рассматриваемым Законом, не является исчерпывающим; в-третьих, статьями 6, 7, 8, пунктом 2 статьи 9 затрагиваются такие вопросы, которые имеют общее, принципиальное значение, затрагивают

ции законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» высказывает С.А. Авакьян. См.: Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. – 1997. - № 7.

⁹⁹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

¹⁰⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 25. – Ст. 2728; Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 г. № 91-О по запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 28. – Ст. 3000.

¹⁰¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

существенные свойства законодательного процесса и взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в федеративном правовом государстве и потому должны реализовываться в организации и деятельности как федеральной власти, так и власти субъектов РФ, при этом регулирование конкретных вопросов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ осуществляется их законодательством; в-четвертых, положение пункта 4 статьи 23 предусматривает, что законодательный орган государственной власти субъекта РФ вправе обратиться в Конституционный Суд РФ в установленном порядке, закрепленном статьей 125 Конституции РФ и статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»¹⁰².

19 июля 2000 года, по инициативе Президента РФ, Государственная Дума приняла Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (далее - поправки к Закону об органах государственной власти субъектов РФ)¹⁰³, который установил основания и меры конституционной ответственности органов государственной власти субъектов РФ.

Следует иметь в виду, что Закон об органах государственной власти субъектов РФ также предусматривал санкции в отношении региональных государственных органов: досрочное прекращение полномочий законодательного органа высшим должностным лицом субъекта Федерации (ст. 9); выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (ст. 19), руководителям органов исполнительной власти со стороны представительного органа (ст. 24); отзыв высшего должностного лица (ст. 19)¹⁰⁴. Однако применение указанных мер было возложено либо на законодательный орган государственной власти субъекта РФ, либо на высшее должностное лицо субъекта РФ, либо на избирателей. Практически единственной мерой конституционной ответственности, применяемой федеральными органами государственной власти, являлось приостанов-

субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 25. – Ст. 2728.

¹⁰² Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 г. № 91-О по запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 28. – Ст. 3000.

¹⁰³ См.: Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Российская газета. – 2000. – 1 августа.

¹⁰⁴ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

ление Президентом РФ действия незаконного акта органа исполнительной власти субъекта РФ, что, впрочем, предусмотрено и в Конституции РФ.

Поправки к Закону об органах государственной власти субъектов РФ существенно расширили меры конституционной ответственности региональных властных институтов, отнеся к их числу: предупреждение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 9); его роспуск (ст. 9); предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ (ст. 29¹); его временное отстранение от должности (ст. 29¹); отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ (ст. 19). Указанные санкции применяются Президентом РФ или по его инициативе (роспуск законодательного органа).

На наш взгляд, поправки к Закону об органах государственной власти субъектов РФ, представляя собой одну из составляющих политики действующего Президента РФ, направлены на укрепление российской государственности, искоренение сепаратизма и правового нигилизма. В то же время, они не могут не вызывать вопросов по форме введения. Как уже было сказано выше, Конституция РФ указывает лишь на одно полномочие Президента РФ в этой области – приостановление действия акта исполнительной власти субъекта РФ, санкцию, безусловно, менее жесткую нежели рассматриваемые поправки. Следовательно, более целесообразно было бы обозначенные меры конституционной ответственности предусмотреть на более высоком уровне правового регулирования – ввести в качестве поправок в действующую Конституцию РФ.

Однако, несмотря на отмеченные недостатки федерального закона, считаем, что его введение в действие ликвидирует значительный пробел конституционного права, создаст прочный федеральный законодательный фундамент для регионального государственного строительства, послужит стимулом дальнейшего совершенствования российского законодательства. Автор разделяет надежды на то, что Закон об органах государственной власти субъектов РФ, закрепив основы уже сформировавшейся в общих чертах к настоящему времени организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, не станет, вопреки некоторым ожиданиям, действительно жестким инструментом стабилизации этой системы, но, наоборот, процесс модернизации власти в субъектах Федерации получит определенные дополнительные правовые основания¹⁰⁵.

К числу актов, образующих законодательство об органах государственной власти субъектов РФ, относится и Федеральный закон «Об основных гарантиях избира-

¹⁰⁵ См.: Тарасов О. Законодательное регулирование общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти: конституционные основы, цели

тельных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁰⁶ (далее – Федеральный избирательный закон), нормы которого устанавливают, в том числе, и гарантии участия граждан России в выборах в региональные органы законодательной и исполнительной власти.

Как справедливо считает А.В. Иванченко, «с принятием этого закона сделан еще один шаг на пути дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации, связанного с обеспечением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления, участвовать в референдуме»¹⁰⁷. В другой работе А.В. Иванченко говорит о новом этапе развития российской избирательной системы, этапе эффективности. По его мнению, «эффективность подразумевает более осмысленное расходование общественно-полезного времени, бюджетных денег, людских ресурсов и, в конечном счете, более строгие требования к профессионализму организаторов и участников избирательных кампаний»¹⁰⁸. Как отмечает А.А. Вешняков, главная цель нового избирательного закона – «создать более совершенную правовую основу для проведения свободных и справедливых выборов в России»¹⁰⁹.

Одной из особенностей Федерального избирательного закона является его предмет, поскольку он регулирует избирательный процесс и референдум на всех уровнях – федеральном¹¹⁰, региональном и местном. Его положения обладают приоритетом перед федеральными законами, законами субъектов РФ, иными нормативными правовыми актами (разумеется, за исключением Конституции РФ), регулирующими избирательный процесс. На наш взгляд, существенное достижение закона состоит в отказе от «ценза оседлости» как условия пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти субъектов РФ. Так, согласно ч. 5 ст. 4, ограничения пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на

воздействия. //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2000. - № 1.

¹⁰⁶ См.: Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с изменениями и дополнениями внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ //Российская газета. – 1997. – 25 сентября; 30 сентября; Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 14. – Ст. 1653.

¹⁰⁷ Иванченко А. Новый закон: правовые и организационные гарантии избирательных прав граждан. //Российская газета. – 1997. – 1 октября.

¹⁰⁸ Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации: новый этап развития //Журнал российского права. – 1998. - № 9. - С. 3.

¹⁰⁹ Право россиян избирать, быть избранными и участвовать в референдумах //Журнал российского права. – 1998. - № 2. – С. 5.

¹¹⁰ В качестве исключения из этого правила следует рассматривать федеральный референдум. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 1 анализируемого закона, его нормы, регулирующие вопросы назначения, подготовки и проведения федерального референдума, действуют в части, не противоречащей федеральному конституционному закону. См.: Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». // Российская газета. - 1995. -19 октября.

определенной территории РФ, могут устанавливаться только Конституцией России, но не допускаются другими нормативными правовыми актами. Следует отметить, что избирательные законы Амурской области¹¹¹, положениями которых определялся порядок последних (1997 г.) выборов в областные органы государственной власти, не были приведены в соответствие как с названным, так и с многими другими положениями федерального закона. Тем не менее, мы разделяем надежды на то, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в самое ближайшее время станет основным правовым актом в системе российского законодательства о выборах и референдумах и будет способствовать дальнейшему развитию и укреплению демократических институтов в Российской Федерации¹¹².

Прежде чем обратиться к законодательным актам Амурской области об органах государственной власти, укажем на ряд постановлений Конституционного Суда РФ о проверке конституционности региональных и федеральных нормативных правовых актов. В публикациях последних лет все более активно проводится идея о признании решений Конституционного Суда источниками конституционного права. Это обусловлено, в том числе, относительной самостоятельностью судебной практики, незавершенностью конституционного регулирования, а также отсутствием резкой грани между правоприменением и юридическими нормами¹¹³. М.В. Баглай относит к числу источников конституционного права и акты Конституционного Суда, «... в которых устанавливается соответствие Конституции России конституций и уставов субъектов Федерации, законов и других нормативных актов, а кроме того, разрешаются споры о компетенции, дается толкование Конституции... Существует презумпция конституционности каждого закона, но любые акты или их отдельные положения, признанные Судом неконституционными, утрачивают силу...»¹¹⁴. М.А. Митюков связывает возрастание роли актов Конституционного Суда с превращением российской Конституции в «жесткую»¹¹⁵. Ю.А. Юдин отмечает, что в постсоциалистических государствах решения конституционных

¹¹¹ См.: Закон Амурской области от 30 декабря 1996 г. №127-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Амурской области «О выборах депутатов Амурского областного Совета народных депутатов». //Амурская правда. –1997. - 17 января; Закон Амурской области от 30 декабря 1996 г. №126-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О выборах главы администрации Амурской области». // Амурская правда. –1997. - 14 января.

¹¹² См.: Иванченко А. Новый закон: правовые и организационные гарантии избирательных прав граждан. //Российская газета. – 1997. – 1 октября.

¹¹³ См.: Алексеев С.С. Теория права. – М., 1995, С. 262-265.

¹¹⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 1998, С. 27.

¹¹⁵ Митюков М. Вопросы парламентского права в решениях Конституционного Суда РФ //Проблемы парламентского права России. – М., 1996, С. 77.

судов могут стать источниками конституционного права¹¹⁶. Б.С. Эбзеев констатирует, что уже сейчас Конституционный Суд «идет дальше простой интерпретации». Он формирует конституционно-правовую доктрину, предлагает свое понимание тех или иных положений Конституции, которое «связывает» все иные органы государственной власти и других субъектов конституционно-правовых отношений, и тем самым фактически выполняет правотворческую функцию¹¹⁷. По мнению диссертанта, современной правовой системе России значение решений судебного органа конституционного контроля нельзя недооценивать, что объясняется, в первую очередь, пробелами действующей Конституции и законодательства, в том числе, об организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

В решениях Конституционного Суда содержатся важные правовые позиции, оказавшие влияние на государственное строительство в субъектах РФ. Так, уже в Постановлении о проверке конституционности Устава Алтайского края¹¹⁸ Конституционный Суд пришел к ряду весьма важных выводов. Во-первых, государственная власть в субъектах Российской Федерации должна опираться на такие положения, относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации, как принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (статья 1, часть 1), единства системы государственной власти (статья 5, часть 3), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (статья 10). Во-вторых, для организации системы государственной власти в субъектах Российской Федерации существенное значение имеет норма части 2 статьи 77 Конституции РФ о том, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В-третьих, конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти.

¹¹⁶ Сравнительное конституционное право. – М., 1996, С. 39.

¹¹⁷ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. – М., 1996, С. 23

¹¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - №1.

Несмотря на то, что правовые акты органов государственной власти Амурской области не рассматривались высшим судебным органом конституционного контроля и, соответственно, он не принимал постановлений об их конституционности, решения Конституционного Суда России по поводу законодательных актов субъектов РФ, актов федерального законодательства оказали влияние на амурское законодательство¹¹⁹. Опираясь на решения Конституционного Суда, органы государственной власти Амурской области либо по аналогии устраняли вскрытые противоречия, либо находили подтверждение адекватности осуществляемого ими правового регулирования требованиям Конституции РФ. Так, особое влияние на содержание законодательных актов Амурской области (прежде всего - Устава) оказали те Постановления Конституционного Суда, в которых, при оценке положений правовых актов на предмет их конституционности, давалось толкование неприкосновенности депутата представительного органа субъекта¹²⁰, некоторым аспектам законодательного процесса на уровне субъекта Федерации¹²¹, взаимоотношениям его законодательного и исполнительного органов¹²² и др.

¹¹⁹ О влиянии решений Конституционного Суда на организацию государственной власти в субъектах РФ см. в: Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. - 1997. - № 7; Митюков М.А. Проблемы федерализма и организации региональной государственной власти в решениях Конституционного Суда РФ. //Вестник Конституционного Суда. - 1997. - №2. - С. 33-42.

¹²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года. //Российская газета. - 27 декабря 1995; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. - 1997. - 24 декабря; Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 1998 г. № 96-О по запросу Воронежской областной Думы о проверке конституционности статей 19 и 20 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы». //Российская газета. - 2 сентября 1998.

¹²¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда. - 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда. - 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ», утвержденного названным Указом. //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 1996. - № 3; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. - 1997. - 24 декабря.

¹²² См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда. - 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда. - 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. - 1997. - 24 декабря.

Наряду с нормами федерального законодательства, правовое регулирование статуса органов государственной власти Амурской области осуществляется нормами областного законодательства. В предыдущем параграфе нашего исследования указывалось, что областное законодательство составляет Устав, законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти области.

Особое место среди законодательных актов субъектов Федерации, за исключением республик в составе РФ, принадлежит Уставам субъектов РФ. Их назначение состоит в том, чтобы обеспечить ту степень самостоятельности субъектов Федерации, которая предоставлена Конституцией 1993 года: создать наиболее благоприятные условия для действия демократических институтов (выборов, референдума, народного представительства и др.), организации демократического управления - государственного и местного, сформировать основу становления собственного законодательства, его источников и системы, гарантировать эффективность правоприменительной деятельности на территории соответствующего субъекта¹²³. Уставы являются учредительными актами субъектов РФ, имеющими регулятивное значение, равное конституциям республик в составе Российской Федерации¹²⁴. Для них характерны такие свойства, как высшая юридическая сила среди нормативных актов данного субъекта¹²⁵, специфический предмет регулирования, учредительный характер предписаний, стабильность и др. Как источник конституционного права, Устав Амурской области закрепляет систему органов государственной власти области, определяет порядок их образования, компетенцию, прекращение полномочий, виды правовых актов, издаваемых органами государственной власти Амурской области, и т.д.

Несмотря на весьма непродолжительный срок действия Устава Амурской области, этот важнейший для данного субъекта Федерации нормативный правовой акт пре-

¹²³ См.: Курдюк П.М. Региональное правотворчество: состояние, проблемы, перспективы. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - СПб., 1997, С.14.

¹²⁴ См.: Никитина Е.Е. Устав области (края) как источник конституционного права. //Журнал российского права. - 1997. - №11. - С. 60; Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации.. - М., 1998, С. 24; Рахманина Т.Н., Студеникина М.С. Нормотворчество субъектов Российской Федерации: Типология актов и законодательные программы //Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник / Под ред. Ю.А. Тихомирова. - Воронеж, 1996, С. 40; Студеникина М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов РФ. //Журнал российского права. - 1997. - №1. - С. 59.

¹²⁵ Так, Конституционный Суд РФ, интерпретируя норму ч. 3 ст. 10 Устава Читинской области на предмет ее соответствия Конституции РФ, установил: «Из статьи 66 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что уставом определяется статус области. Это означает, что устав занимает особое, а именно высшее место в иерархии нормативных актов, принимаемых законодательным органом области». См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда. - 1996. - №1. Следует отметить, что Устав Амурской области аналогичной нормы не содержит, однако, ряд косвенных указаний на его верховенство в системе областного законодательства он содержит, в том числе и положение части 6 статьи 73, в соответствии с которым, одним из полномочий создаваемого

терпел уже существенные изменения, что вызвано как социально-политической динамикой в области, так и деятельностью федерального судебного органа конституционного контроля. После принятия 16 ноября 1995 года Устава Амурской области последовало заявление пресс-службы администрации области, в котором основной Закон объявлялся недействующим на территории области по признакам недобросовестности и юридической несостоятельности¹²⁶. Первая редакция основного Закона области отличалась тем, что он наделил весьма существенными полномочиями областной законодательный орган государственной власти, которому было возвращено старое наименование – Амурский областной Совет народных депутатов¹²⁷. Так, Устав закреплял подотчетность администрации перед областным Советом (п. 2 ст. 58), наделял правом промугации областных законов председателя Совета (п. «в» части 5 ст. 39, ч. 1 ст. 80), областной законодательный орган мог активно участвовать в формировании администрации (ст. 49). С тех пор вступили в силу пять областных законов об изменениях и дополнениях Устава области¹²⁸, содержащих более сотни поправок к основному Закону, что, безусловно, способствовало его совершенствованию. Так, уже первый закон о поправках к Уставу заменил в преамбуле фразу «народ области» на «народ РФ»¹²⁹. Вместе с тем сам процесс реформирования Устава был далеко не идеальным. Так, содержащееся в первоначальной редакции Устава требование к кандидату на должность главы областной администрации о наличии высшего образования было исключено (что само по себе совершенно справедливо в соответствии с федеральным законодательством) дважды¹³⁰.

в области Уставного суда является рассмотрение вопросов соответствия нормативных правовых актов области ее Уставу.

¹²⁶ Заявление пресс-службы администрации Амурской области. //Амурская правда. - 1995. - 27 декабря.

¹²⁷ Вообще, современное конституционное законодательство РФ оставляет решение вопроса о наименовании региональных органов государственной власти на усмотрение субъектов Федерации. Однако такой подход разделяют не все специалисты в области конституционного права. Так, С.А. Авакьян, основываясь на опыте зарубежных федераций, считает, что не будет ущемлением прав субъектов РФ указание в федеральном законе на единое наименование представительных органов субъектов РФ. См.: Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. - 1997. - № 7. - С. 55.

¹²⁸ Закон Амурской области от 26 марта 1996 г. № 74-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. - 1996. - 17 апреля; Закон Амурской области от 24 мая 1996 года №89-ОЗ «О внесении изменений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. - 1996. - 25 мая; Закон Амурской области от 26 августа 1996 года №110-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. - 1996. - 29 августа; Закон Амурской области от 1 ноября 1996 года №115-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. - 1996. - 12 ноября; Закон Амурской области от 27 февраля 1997 года №142-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. - 1997. - 11 апреля.

¹²⁹ Закон Амурской области от 26 марта 1996 г. № 74-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. - 1996. - 17 апреля.

¹³⁰ Закон Амурской области от 26 марта 1996 г. № 74-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. - 1996. - 17 апреля; Закон Амурской области от 26 августа 1996 года №110-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. - 1996. - 29 августа.

Несовершенство реформирования Устава области проявилось и в самой процедуре внесения поправок. Так, в 1996 году Конституционный Суд РФ обосновал конституционность промульгации областных законов главой исполнительной власти субъекта Федерации¹³¹. В связи с этим, Амурский областной Совет принял очередной Закон о поправках к Уставу¹³², наделявший правом подписания и обнародования областных законов главу администрации Амурской области. В то же время, депутаты сочли возможным руководствоваться нормами данного закона без его промульгации, как это предусматривал действующий тогда Устав, председателем областного Совета и передали его главе администрации Амурской области для подписания и обнародования. По мнению автора, в данном случае рассматриваемый закон должен был быть подписан и обнародован председателем областного Совета, после чего рассматриваемая поправка вступила бы в действие.

К сожалению, и сейчас модернизированный основной Закон Амурской области имеет, на наш взгляд, определенные текстуальные недостатки.

Начнем со структуры. Ее элементами в Уставе области выступают преамбула, разделы, главы, статьи. Всего в действующей редакции Устава Амурской области насчитывается 10 разделов, 22 главы, 127 статей. Структура Устава должна быть обусловлена внутренней системностью тех общественных отношений, которые находятся в пределах государственно-правового регулирования. Следовательно, Устав должен содержать нормы, закрепляющие, во-первых, правовой статус области как субъекта РФ, во-вторых, организацию государственной власти в области, формы непосредственного участия жителей области в осуществлении народовластия, правовое положение органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их формирования, деятельности, компетенцию и т. д. и, наконец, основы местного самоуправления и административно-территориального устройства области. Это - необходимое содержание Устава. Наряду с вышеприведенными положениями, как показывает практика уставного регулирования, в основные законы субъектов включают статьи об экономической и финансовой системах, социальной политике органов государственной власти.

¹³¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ», утвержденного названным Указом. //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1996. - № 3; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - №1.

¹³² См.: Закон Амурской области от 24 мая 1996 года №89-ОЗ «О внесении изменений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. – 1996. – 25 мая.

Основной Закон Амурской области содержит нормы, регулирующие все названные правоотношения, начиная от определения правового статуса Амурской области как субъекта РФ и заканчивая вопросами охраны здоровья населения. Однако, на наш взгляд, не вполне адекватна структура нормативного материала Устава области. Так, положения об основных принципах государственной власти области содержатся во второй главе первого раздела «Основы правового статуса Амурской области», тогда как организация государственной власти области представлена во втором разделе. Второй раздел Устава включает главы о непосредственном участии граждан в осуществлении государственной власти, органах законодательной и исполнительной власти Амурской области, а вопросы организации судебной власти регулируются нормами четвертого раздела, что, конечно же, не вписывается в принцип разделения властей, провозглашенный как в ст. 10 Конституции РФ, так и Уставе Амурской области. «Взаимодействие областного Совета народных депутатов и администрации области» - наименование третьего раздела Устава. Однако собственно взаимодействию названных органов государственной власти посвящена лишь одна глава, остальные же - касаются гласности в работе государственных органов, а также государственной службы.

В Уставе Амурской области отсутствует, в отличие от Уставов ряда субъектов РФ¹³³, раздел или глава о правах и свободах человека на территории области, а статьи, закрепляющие права и свободы, во многом дублируют положения второй главы федеральной Конституции. Так, ч. 1 ст. 5 Устава воспроизводит положение ст. 2 федеральной Конституции о высшей ценности человека, его прав и свобод. Это, безусловно, основополагающее для определения правового статуса человека и гражданина в России положение от такого дублирования¹³⁴ реальной не становится, а лишь придает основному Закону области еще большую декларативность. Между тем ч. 1 ст. 55 Конституции РФ указывает на то, что перечень прав и свобод, провозглашенный в российском Основном Законе, не является исчерпывающим. Поэтому нормы о правах и свободах человека в Уставе Амурской области должны, на наш взгляд, не повторять Конституцию РФ, а дополнять ее, устанавливая, прежде всего, гарантии реализации прав человека.

Предлагаемые нами пути совершенствования структуры Устава Амурской области сводятся к следующему. Во-первых, необходимо упорядочить нормативный ма-

¹³³ Лысенко В.Н. Устав области, края, города федерального значения, автономного образования: каким ему быть? //Государство и право. - 1995. - №10. - С. 66; Михайлов В.В. Права и свободы человека и гражданина в конституциях и уставах субъектов Федерации. //Журнал российского права. - 1997. - №5.

¹³⁴ По мнению ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, закон субъекта РФ не должен повторять положения федерального закона. См.: Методика подготовки и оформления законов субъектов Федерации //Журнал российского права. - 1997. - № 6. - С. 44.

териал, касающийся организации государственной власти в области, путем включения во второй раздел глав о принципах государственной власти области, формах непосредственной демократии, статусе законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти и взаимодействии между ними. Во-вторых, в Уставе следует предусмотреть самостоятельный раздел или главу о гарантиях прав и свобод человека в Амурской области.

В отличие от Устава области, акта, обладающего относительно широким предметом правового регулирования, другие нормативные правовые акты органов государственной власти Амурской области содержат нормы, воздействующие на более узкую группу общественных отношений, связанных либо с формированием органов государственной власти области, либо с процессом принятия правовых актов и др.

В сентябре 1999 года Амурский областной Совет народных депутатов принял кодифицированный нормативный правовой акт о выборах в органы государственной власти и местного самоуправления области – Избирательный Кодекс¹³⁵. Рассматриваемый закон устанавливает механизм подготовки и проведения выборов главы администрации Амурской области, депутатов Амурского областного Совета народных депутатов, выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований (глав местных администраций), а также порядок подготовки информационных ресурсов на всех стадиях избирательного процесса. В отличие от применявшихся на выборах в органы государственной власти области 1997 года избирательных законов¹³⁶, он в целом соответствует нормам Федерального избирательного закона. Важной новеллой Кодекса стал отказ от ценза оседлости для обладания пассивным избирательным правом при выборах в органы государственной власти области¹³⁷.

Закон Амурской области от 27 февраля 1995 г. №3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания» с изменениями и дополнениями, внесенными Законами Амурской области от 21 августа 1996 г. №103-ОЗ, от 24 сентября 1999 г. № 179-ОЗ, определил правовое положение депутатов Амурского областного Совета, формы и га-

¹³⁵ См.: Избирательный Кодекс Амурской области // Амурская правда. – 1999. – 24 декабря.

¹³⁶ См.: Закон Амурской области от 30 декабря 1996 г. №127-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Амурской области «О выборах депутатов Амурского областного Совета народных депутатов». // Амурская правда. – 1997. – 17 января; Закон Амурской области от 30 декабря 1996 г. №126-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О выборах главы администрации Амурской области». // Амурская правда. – 1997. – 14 января.

¹³⁷ Речь идет о сроке постоянного проживания на территории области как условии обладания пассивным избирательным правом. В то время, как в соответствии с ч. 5 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» ограничения пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории Российской Федерации, могут устанавливаться только Конституцией РФ. См.: Российская

рантии депутатской деятельности¹³⁸. В то же время рассматриваемый закон вплоть до вступления в силу Закона об органах государственной власти субъектов РФ содержал противоречие федеральной Конституции в части закрепления принципа депутатской неприкосновенности¹³⁹. 25 марта 1999 года областной Совет принял Закон об отзыве депутата¹⁴⁰, нормы которого внесли изменения в характер депутатского мандата – свободный мандат сменился императивным.

При анализе законодательства об органах государственной власти Амурской области необходимо учесть Закон об отзыве главы администрации¹⁴¹, который закрепил в развитие положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» процедуру отзыва главы администрации избирателями. Однако тем самым он вошел в противоречие с Основным Законом Амурской области, в котором отзыв не предусмотрен.

Следует отметить, что в ряде субъектов Федерации действуют специальные законы о правотворчестве, нормативных правовых актах, конкретизирующие положения конституций (уставов), содержащие характеристику каждого нормативного правового акта, его общих и специфических черт¹⁴². Безусловно, подобные законы необходимы и важны для совершенствования регионального правотворчества. К сожалению, в Амурской области закон о нормативных актах не принят, но действует Закон об опублико-

газета. – 1997. - 25 сентября.

¹³⁸ См.: Закон Амурской области от 27 февраля 1995 г. №3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания», с изменениями и дополнениями, внесенными Законом Амурской области от 21 августа 1996 г. №103-ОЗ, Законом Амурской области от 24 сентября 1999 г. № 179-ОЗ //Амурская правда. –1996. - 28 августа; 1999. - 30 сентября.

¹³⁹ В решениях Конституционного Суда РФ неоднократно указывалось, что установление принципа депутатской неприкосновенности должно осуществляться на более высоком уровне правового регулирования – в актах федерального законодательства. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года. //Российская газета. –1995. - 27 декабря; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. – 1997. – 24 декабря; Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 1998 г. № 96-О по запросу Воронежской областной Думы о проверке конституционности статей 19 и 20 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы». //Российская газета. – 2 сентября 1998.

¹⁴⁰ См.: Закон Амурской области от 12 апреля 1999 года № 140-ОЗ «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета народных депутатов». //Амурская правда. – 1999. – 20 апреля.

¹⁴¹ См.: Закон Амурской области от 29 ноября 1999 г. № 197-ОЗ «О порядке отзыва главы администрации области» //Амурская правда. – 1999. – 3 декабря.

¹⁴² См., например: О нормативных правовых актах Республики Саха (Якутия). Закон Республики Саха (Якутия) от 26 марта 1993 г. № 1415-ХП // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. - М., 1998, С. 175-184; О нормативных правовых актах Тверской области. Закон Тверской области от 22 сентября 1994 г. № 86. // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. - М., 1998, С. 185-190.

вании правовых актов¹⁴³, нормы которого регламентируют обнародование и вступление в силу правовых актов области. На наш взгляд, данный закон нуждается в корректировке, поскольку предусматривает вступление в силу нормативных правовых актов, *не имеющих общеобязательного характера* (курсив мой – С.Ч.), без их опубликования¹⁴⁴.

К числу законодательных актов об органах государственной власти относятся также регламенты областных законодательного и исполнительного органов государственной власти¹⁴⁵. Регламент областного Совета, закрепляя порядок деятельности названного органа государственной власти, установил норму, расширяющую круг субъектов права законодательной инициативы в Амурском областном Совете по сравнению с положением Устава области. Аналогичный акт областной администрации указывает на ее подотчетность Совету народных депутатов, что противоречит Конституции РФ.

Достаточно большое количество правовых актов, касающихся различных аспектов деятельности администрации Амурской области, принял глава администрации. Это – акты, определяющие порядок нормотворчества областного исполнительного органа, его структуру и др. Для них характерна высокая мобильность, а также, что является особенностью амурского законодательства, отсутствие гласности в их принятии. Так, ни один из правовых актов главы администрации области, посвященный определению структуры исполнительного органа области, не был официально опубликован в средствах массовой информации.

Подводя итоги рассмотрения вопроса о законодательстве об органах государственной власти Амурской области, включающего федеральные и областные нормативные правовые акты, законы и подзаконные акты, выделим характерные для него недостатки:

- 1) пробелы, связанные в первую очередь с отсутствием вплоть до осени 1999 г. предусмотренного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ федерального закона;
- 2) противоречия между актами областного и федерального законодательства, а также между актами областного законодательства;
- 3) невысокий юридический уровень актов областного законодательства, вытекающий из отсутствия опыта нормотворческой деятельности Амурской области, нехватки должным образом подготовленных юридических кадров.

¹⁴³ См.: Закон Амурской области от 9 марта 1999 г. № 133-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Амурской области». //Амурская правда. - 1999. – 11 марта.

¹⁴⁴ Хотя известно, что общеобязательность – одна из отличительных черт нормативных правовых актов.

¹⁴⁵ См.: Регламент Амурского областного Совета народных депутатов.– Благовещенск, 1997; Регламент Администрации Амурской области и аппарата Главы Администрации области. –Благовещенск, 1997.

Для ликвидации недостатков законодательства Амурской области потребуется кропотливая работа органов государственной власти области с привлечением представителей научной общественности, основанная на учете специфики Амурской области и опыта законодательной деятельности федеральных и региональных органов государственной власти.

§ 3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Амурской области.

В науке конституционного права сложилось неоднозначное понимание таких категорий как «предметы ведения», «полномочия», «компетенция». Так, Б.С. Крылов понимает под предметами ведения «...сферы общественной жизни, отрасли народнохозяйственной деятельности, а также объекты имущества... Полномочия же определяют установленные законом пределы воздействия органов государственной власти на предметы ведения»¹⁴⁶. По мнению Д.А. Ковачева, термин «предметы ведения» нельзя подменять «компетенцией», поскольку «компетенция государственного органа – это юридически предоставленные ему права на решение определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов, права, устанавливающие место данного органа в системе государственных органов, реализуемые им самостоятельно. Предметы же ведения федерации и ее субъектов – это круг конституционно зафиксированных вопросов, по которым, в зависимости от формы правления государства, соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения»¹⁴⁷. Ю.И. Скуратов находит в категориях «компетенция» и «государственно-властные полномочия» общие черты: «С одной стороны, полномочия составляют сердцевину, ядро компетенции, характеризуют структуру, общий набор правовых возможностей, которыми в принципе может обладать любой орган государства. С другой стороны, полномочия органа – не единственный элемент его компетенции, последняя включает и обязанности государственного органа перед государством в целом, его гражданами, а также соответствующие предметы ведения. Компетенция служит и способом конкретизации полномочий, средством воплощения общих правовых возможностей в условиях действия конкретного органа»¹⁴⁸. Н.А. Богданова характеризует компетенцию как «...складывающиеся в той или иной сфере государственного функционирования возможности соответствующих субъектов по выполнению их социально-политической роли и возложенных на них функций, неразрывно связанные с необходимостью осуществлять направленную и эффективную деятельность по реализации таких возможностей и со способностью нести ответственность за результаты своей работы. Заключенные в возможностях правомочия, а в необходимости – долженствование к исполнению этих правомочий сливаются в правовой категории полномочий. Сфера или направление дея-

¹⁴⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. – М., 1996, С. 305.

¹⁴⁷ Федерация в зарубежных странах. – М., 1993, С. 18.

¹⁴⁸ Государственное право Российской Федерации. Учебник /Под ред. О.Е. Кутафина. – М., 1996, С. 300.

тельности, в которых складываются закрепленные за определенным субъектом конституционного права полномочия, выступают как предмет ведения»¹⁴⁹. По мнению И.А. Умновой, в отечественной юридической литературе существует достаточно устоявшаяся точка зрения о том, что предметы ведения и полномочия – два элемента компетенции государственного органа¹⁵⁰. Ю.А. Тихомиров понимает под компетенцией комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций. Ученый включает в нее элементы двоякого рода: «К собственно компетенционным элементам относятся предметы ведения как юридически-определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений. К сопутствующим элементам следует отнести прежде всего цели как долгосрочную нормативную ориентацию, выражающуюся в непрерывном решении возникающих задач посредством осуществления компетенции. Таковой является и обязанность действовать, касается ли это государства или его органов и должностных лиц. Без нее компетенция теряет главное – публично-правовое обеспечение с помощью разных средств»¹⁵¹. Официальную интерпретацию рассматриваемых терминов находим в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ»¹⁵². Так, в соответствии с положениями ст. 2, предмет ведения Российской Федерации — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации. Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (далее — предмет совместного ведения) — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации. Предмет ведения субъекта Российской Федерации — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации.

¹⁴⁹ Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. - №3. – С. 17.

¹⁵⁰ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998, С. 160. Об этом же смотри: Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов. - М., 1980, С. 20; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1999, С. 304; Кутафин О.Е., Шерemet К.Ф. Компетенция местных Советов. – М, 1986, С. 23-31; Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993, С. 77; Демин А.В., Иванов В.В. Договоры о компетенции в правовой системе России. //Российский юридический журнал. – 1997. - № 2. – С. 3; Фадеев В. И. Муниципальное право России. - М., 1994, С. 87.

¹⁵¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. //Журнал российского права. – 2000. - № 10. – С. 24.

¹⁵² См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 26. – Ст. 3176.

Компетенция органа государственной власти — совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. Полномочия органа государственной власти — права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

Следует иметь в виду, что некоторые авторы разводят понятия «разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами», «разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации» диаметрально. Так, Д.А. Ковачев отмечает: «Вопрос о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами — это вопрос об отношениях между федерацией и ее субъектами. Вопрос же о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов и отдельными видами органов субъектов федерации — это вопрос об отношениях, во-первых, между отдельными видами федеральных органов; во-вторых, между отдельными видами органов субъектов федерации; в-третьих, между федеральными органами и органами субъектов федерации»¹⁵³. Думается, такое разведение вряд ли необходимо, поскольку во-первых, в Конституции РФ используется как одна, так и другая категория, причем в идентичном смысле, во-вторых, компетенция РФ, компетенция субъектов РФ реализуются соответствующими органами государственной власти.

Провозглашенное в качестве принципа российского федерализма в ст. 5 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов РФ является одной из основ организации государственной власти в российских регионах. Этим обеспечивается реализация разделения властей по вертикали. Поэтому необходимо согласиться с тем, что, реализуя принцип разделения властей по вертикали, свойственный сегодня практически всем демократическим государствам, и, признавая при этом в достаточно широком масштабе права на самостоятельность субъектов Федерации, Российская Федерация тем самым не только значительно увеличивает круг реальных носителей власти, но и добивается разграничения их полномочий, т.е. создает систему, в которой каждый орган осуществляет государственные полномочия по строго определенному кругу вопросов, и только вся система в своей совокупности реализует государственную власть

¹⁵³ Федерация в зарубежных странах. — М., 1993, С. 17. Об этом же: Умнова И.А. Указ. соч., С. 159-178.

в целом¹⁵⁴. Уяснение данного положения в рамках проблематики нашего исследования крайне важно, поскольку оно позволяет определить круг вопросов, находящихся в компетенции органов государственной власти Амурской области.

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий существует в любом федеративном государстве и всегда вызывает много вопросов. К числу таковых, в частности, относятся: как сделать, чтобы, с одной стороны, государственные органы Федерации имели достаточные полномочия и возможность в процессе своей деятельности обеспечивать в общих интересах единство государства и реализацию стоящих перед ним и обществом целей? И чтобы, с другой стороны, государственные органы субъектов Федерации имели правомочия и возможность обеспечить реализацию стоящих перед ними задач в своих интересах, учитывая вместе с тем интересы государства в целом¹⁵⁵?

Опыт зарубежных федераций позволяет выделить ряд способов разграничения предметов ведения и полномочий. Так, в большинстве стран подобное разграничение осуществляется федеральной Конституцией. В некоторых - допускается разграничение компетенции актами текущего законодательства. По мнению Д.А. Ковачева, разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов должно осуществляться федеральной Конституцией¹⁵⁶. В.Е. Чиркин называет пять способов разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов, в числе которых: во-первых, установление исключительной компетенции федерации в конституции и отнесение всех остальных вопросов к ведению субъектов; во-вторых, установление исключительной компетенции субъектов федерации, в которую федеральные государственные органы не могут вмешиваться; в-третьих, установление предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов; в-четвертых, закрепление трех сфер компетенции с указанием конкретных вопросов по каждой из них; в-пятых, установление трех сфер компетенции с указанием перечня полномочий только по двум сферам: федеральной и совместной¹⁵⁷. Используя классификацию В.Е. Чиркина, отметим, что в России проводится последний вариант разграничения компетенции.

По смыслу ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, к числу источников разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами относится Конституция РФ, Федеративный договор, а также индивидуальные договоры РФ с конкретными субъектами. Конституция РФ 1993 г. устанавливает перечень предметов веде-

¹⁵⁴ Государственное право Российской Федерации. Учебник /Под ред. О.Е. Кутафина. - М., 1996, С.118.

¹⁵⁵ См.: Крылов Б. С. Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: поиск оптимальных путей. //Журнал российского права. - 1997. - №1. - С. 78.

¹⁵⁶ См.: Федерация в зарубежных странах. - М., 1993, С. 20-21.

¹⁵⁷ В.Е. Чиркин использует термин «размежевание». См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. - М., 1998, С. 321-324.

ния и полномочий РФ (ст. 71), а также вопросы совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72). Не указывая конкретный круг «остаточной компетенции» субъектов РФ, федеральная Конституция гарантирует обладание субъектами за пределами компетенции РФ всей полнотой государственной власти (ст. 73). Кроме того, ст. 76 Конституции РФ связывает с разграничением компетенции соотношение федеральных и региональных нормативных правовых актов. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. также относится к числу источников разграничения компетенции между РФ и субъектами РФ, однако, его действие в настоящее время ограничено. Согласно п. 1 Раздела второго Конституции РФ, названный договор действует в той части, в которой не противоречит Основному Закону. Как отмечает М.С. Саликов, «в условиях, когда ст. 71—73 федеральной Конституции по-новому (по сравнению с Федеративным договором) формулируют принципы разграничения предметов ведения между центром и субъектами, положений Договора, не противоречащих Конституции, остается крайне мало»¹⁵⁸.

Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов определяется и положениями двусторонних договоров¹⁵⁹, рассматриваемых современным федеральным законодательством как «...правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации»¹⁶⁰. Подобные договоры сыграли свою положительную роль в то время, когда между РФ и некоторыми субъектами развертывалась довольно острая борьба вокруг вопросов ст. 72 Конституции, договоры помогли несколько притушить страсти, а руководители субъектов, практически отказывающиеся подчиняться власти федерального центра, стали участвовать в работе федеральных органов. В юридической литературе отмечаются задачи двусторонних договоров, к числу которых относят: 1) заполнять вакуум в конституционном, законодательном и подзаконном регулировании федеративных отношений; 2) развивать федеративные отношения в направлениях, установленных в нормах федеральных конституций, законов и подзаконных актов¹⁶¹. Договоры выступают средством конкретизации и дополнения конституционных норм применительно к конкретным условиям,

¹⁵⁸ Саликов М.С. Договорно-правовое регулирование федеративных отношений в России. //Российский юридический журнал. - 1998. - № 4. - С. 18.

¹⁵⁹ В Амурской области это – Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Амурской области. См.: Амурская правда. - 1998. - 3 июня.

¹⁶⁰ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 26. - Ст. 3176.

¹⁶¹ Саликов М.С. Договорно-правовое регулирование федеративных отношений в России. //Российский юридический журнал. - 1998. - № 4. - С. 16.

поэтому в их преамбулах указывается: «... учитывая природные, географические, социально-экономические и национально-культурные особенности Амурской области¹⁶²», «учитывая специфическое географическое положение Калининградской области, ее значение для национальных интересов Российской Федерации¹⁶³», «... исходя из конституционного статуса республики (государства) – равноправного субъекта Российской Федерации¹⁶⁴» и т.д. Вместе с тем можно обнаружить ряд недостатков рассматриваемого вида источников конституционного права: во-первых, расхождение положений некоторых договоров и Конституции РФ; во-вторых, их подписание от имени субъектов РФ главами исполнительной власти.

Вообще, требования к содержанию двусторонних договоров были определены еще в Указе Президента РФ от 12 марта 1996, согласно которому договор не может устанавливать либо изменять конституционный статус субъекта РФ, в нем не допускается изъятие или перераспределение предметов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ, установленных в Конституции РФ¹⁶⁵. Правовое регулирование содержания рассматриваемых договоров находим и в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», закрепляющем в этой связи принципы конституционности, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, равноправия субъектов Российской Федерации при разграничения предметов ведения и полномочий, недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации, согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации, добровольности заключения договоров, соглашений, обеспеченности ресурсами, гласности заключения договоров, соглашений¹⁶⁶. Подобный подход разделяет большинство представителей юридической науки.

¹⁶² Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Амурской области. //Амурская правда. – 1998. – 3 июня.

¹⁶³ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области. //Российская газета. – 1996. – 31 января.

¹⁶⁴ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия. // Российская газета. – 1995. – 14 ноября.

¹⁶⁵ Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 370. //Российская газета. – 1996. – 14 марта.

¹⁶⁶ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 26. – Ст. 3176.

Так, участники состоявшейся в Институте законодательства и сравнительного правоведения научной конференции выработали принципы разграничения предметов ведения и полномочий в РФ, в числе которых: 1) приоритет Конституции РФ и федеральных законов над договорами и соглашениями о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации; 2) недопустимость изменения конституционно установленного перечня предметов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и ее субъектов договорами и соглашениями; 3) недопустимость заключения договоров и соглашений, если это ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Федерации; ущемлению, ограничению, утрате прав и свобод человека и гражданина; нарушению государственной целостности, подрыву национальной безопасности РФ; 4) учет мнения субъектов Федерации при заключении договоров в случаях, когда интересы субъектов затрагиваются данными актами¹⁶⁷. Хотя среди специалистов в области федеративных отношений есть и иная точка зрения. Так, Б.А. Страшун не видит в противоречии ряда договоров и Конституции РФ чего-то незаконного: «...для некоторых договоров, отклоняющихся от ст. 71 — 73, ст. 11 образует достаточную конституционную базу. Дело в том, что эта статья находится в главе 1, которая является своего рода конституцией в Конституции, то есть юридическая сила ее положений выше, чем положений остальных частей Основного закона. И поскольку договоры опираются на нее, есть, как мне представляется, определенная возможность на этом основании терпимо относиться к тем отклонениям от ст. 71—73, которые имеют место»¹⁶⁸. Думается, что подобный подход вряд ли допустим, даже исходя из рассматриваемого положения ст. 11 Конституции РФ. Ведь закрепляя в особой по юридической силе главе такой вид источников разграничения компетенции, Конституция не определяет само их содержание, не указывает на возможность их противоречия ст. 71-73 Основного Закона. Как отмечает С. А. Авакьян, «... такие договоры должны играть подчиненную роль в сопоставлении с Конституцией РФ и федеральными законами, они не могут изменять соотношение полномочий обеих групп органов, установленное этими актами, а лишь развивать его»¹⁶⁹.

Подписание договоров главами исполнительной власти субъектов РФ ставит ряд проблем, связанных: во-первых, с неучастием региональных законодателей в договорном процессе; во-вторых, с разным статусом сторон договора. Так, если от имени фе-

¹⁶⁷ Договорные формы и принципы федеративных отношений в России. //Журнал российского права. — 1997. — №2. — С. 26.

¹⁶⁸ Там же, С. 29.

¹⁶⁹ Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. — 1997. — № 7. — С. 69.

деральных органов государственной власти выступает Президент (глава государства), что совершенно справедливо, то от имени субъекта РФ – глава исполнительного органа государственной власти (это не касается тех субъектов РФ, где «губернаторы» являются главами субъекта), который, например, по Уставу Амурской области, уполномочен представлять лишь исполнительную власть.

Вообще, компетенцию Амурской области, как, впрочем, и других субъектов Федерации, можно разделить на две части: 1) предметы ведения и полномочия Амурской области в сфере совместной с РФ компетенции; 2) вопросы исключительной компетенции области. «С точки зрения методологической, - отмечает С.А. Авакьян, - ведущими факторами для отнесения вопросов и полномочий внутри сферы совместного ведения — к федеральному ведению являются, во-первых, необходимость единых основополагающих решений для всей страны, во-вторых, наличие проблем, требующих разрешения актами лишь федеральных органов. В свою очередь, определяющими факторами для отнесения вопросов и полномочий к ведению субъектов РФ являются: возможность их решения в каждом субъекте как части всей проблемы в развитие общих положений, установленных Федерацией; использование принципа, по которому более глобальные вопросы оставлены Федерации, остальные отданы субъекту; в развитие общих правил предоставление РФ и субъекту в формальном плане одинаково звучащих полномочий, но осуществляемых по отношению к объектам собственности своего уровня подчиненности»¹⁷⁰.

В зависимости от того, к какой из названных групп относится вопрос, решаемый субъектом РФ, федеральная Конституция дифференцирует и нормативные правовые акты субъектов. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 76 по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов. А согласно ч. 4 ст. 76, вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты осуществляют собственное правовое регулирование. Нормативные правовые акты субъектов, принятые в соответствии с ч. 4 ст. 76, в данном случае уже не имеют «юридического потолка» в виде федеральных законов. По мнению Б. С. Крылова, при анализе положений ст. 76 Конституции России возникает необходимость ответить на ряд вопросов, а именно: а) обладает ли субъект Федерации правом издания законов и иных нормативных актов по предметам совместного ведения до издания соответствующего федерального закона; б) на основе каких принципов в федеральном законе должны разграничиваться полномо-

¹⁷⁰ Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. - 1997. - № 7. - С. 60-61.

чия федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Федерации; в) какие процессуальные формы необходимы для того, чтобы федеральные законы в сфере совместного ведения обеспечивали именно совместное правотворчество Федерации и ее субъектов¹⁷¹.

Совместная компетенция РФ и Амурской области определена в ст. 72 Конституции РФ, а также в ст. 2 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий РФ и Амурской области. В сфере совместного ведения РФ и Амурской области можно выделить такие группы вопросов как: государственное строительство и правотворчество, социально-экономические и культурное развитие, международные отношения. Отметим, что Договор РФ и Амурской области вносит уточнения прежде всего в вопросы социально-экономического развития области. Так, Договор относит к предметам совместного ведения разработку, утверждение и реализацию федеральных целевых программ социально-экономического развития области; вопросы воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевых, земельных, лесных, водных и биологических ресурсов, проведения геологоразведочных работ, эксплуатации рекреационных ресурсов, создания сети особо охраняемых территорий и др. По предметам совместного ведения РФ и Амурской области Договор определяет и полномочия федеральных и областных органов государственной власти. Так, в соответствии со ст. 5 Договора, органы государственной власти Амурской области участвуют в разработке органами государственной власти РФ проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ по предметам совместного ведения РФ и Амурской области; осуществляют правовое регулирование по предметам совместного ведения в соответствии с федеральным законодательством; участвуют в разработке и реализации федеральных целевых программ на территории области; обеспечивают приведение нормативных правовых актов органов государственной власти Амурской области в соответствие с Договором; устанавливают в соответствии с федеральным законодательством условия лицензирования природопользования на территории области; участвуют в создании особой экономической зоны и локальных таможенных зон, обеспечивают функционирование администрации особой экономической зоны в соответствии с федеральным законодательством; участвуют в решении кадровых вопросов при назначении руководителей федеральных предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории области, в соответствии с федеральным законодательством; обеспечивают соблюдение требований федерального законодательства по вопросам образования, хра-

¹⁷¹ См.: Крылов Б. С. Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: поиск

нения и использования запасов государственного резерва, расположенных на территории области¹⁷².

Конституция РФ не определяет вопросы исключительного ведения субъектов РФ, указывая лишь то, что здесь субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Думается, что вопросы исключительного ведения Амурской области следовало бы обозначить в Уставе области. В действующей его редакции это сделано неудачно, поскольку в ч. 1 ст. 17 указаны как вопросы исключительного ведения, так и вопросы компетенции области по предметам совместного ведения. Так, в соответствии с указанной статьей к ведению Амурской области относится: принятие, изменение и дополнение Устава области, законов и иных нормативных правовых актов области, контроль за их соблюдением; установление системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти области, порядок формирования, организации и деятельности этих органов, исходя из общих принципов, закрепленных в федеральном законодательстве, и в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации; законодательное обеспечение организации местного самоуправления; областной бюджет, областные налоги и сборы, областные внебюджетные и валютный фонды; разработка и использование социально-экономических, научно-технических, экологических программ области; установление порядка владения, пользования и распоряжения имуществом и финансовыми ресурсами области; решение вопросов административно-территориального устройства области; областная государственная служба; учреждение и присвоение почетных званий, стипендий и премий области; областная и местная символика, ее создание и использование; все иные полномочия государственной власти, не отнесенные, согласно Конституции Российской Федерации, к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, анализ источников разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Амурской области позволяет констатировать традиционность договорного процесса между Россией и Амурской областью. Договор РФ и Амурской области уточняет предметы ведения и полномочия сторон по ст. 72 Конституции РФ, не ставя при этом об-

оптимальных путей. //Журнал российского права. – 1997. - №1. – С. 78-79.

¹⁷² См.: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Амурской области. //Амурская правда. – 1998. – 3 июня.

ласть в привилегированное положение по отношению к другим субъектам РФ. Разграничение предметов ведения и полномочий между РФ и Амурской областью обуславливает и компетенцию органов государственной власти Амурской области, которая реализуется в сфере совместного ведения РФ и области, а также за пределами полномочий Федерации.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АМУРСКОГО ОБЛАСТНОГО СОВЕТА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ.

§ 1. Порядок формирования и прекращения полномочий Амурского областного Совета народных депутатов.

Приступая к анализу конституционно-правового статуса органов государственной власти Амурской области, отметим сложившиеся в современной юридической науке основные подходы к пониманию категории конституционно-правового статуса.

Существует ряд подходов к пониманию категории конституционно-правового статуса органа государственной власти. Анализируя основные концепции по поводу структуры категории конституционно-правовой статус, Н.А. Богданова выделяет узкий и широкий подходы к его характеристике. Так, сторонники узкого подхода к конституционно-правовому статусу государственного органа к числу его элементов относят лишь компетенцию, полномочия. В то время как «при другом подходе структурное усложнение и содержательное расширение статуса осуществляется за счет включения в него иных элементов...»¹. По мнению Н.А. Богдановой, в структуре конституционно-правового статуса следует выделять четыре «обычно формализованных в нормах конституционного права или вытекающих из них элемента»: 1) место в обществе и государстве, социально-политическая роль и назначение; 2) общая правоспособность; 3) права и обязанности или компетенция и ответственность; 4) гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов конституционного права². Б.Н. Габричидзе указывает на шесть элементов статуса государственного органа: 1) политическая и государственно-правовая характеристика органа государства; 2) место различных видов органов в общегосударственной системе, дифференциация систем, подсистем и видов органов, их соотношение; 3) основы взаимоотношений органов между собой; 4) важнейшие принципы организации и деятельности государственного органа; 5) основы компетенции; 6) виды правовых актов³. Ю.И. Скуратов выделяет пять элементов, характеризующих, по его мнению, статус государственного органа, в их числе: во-первых, особый, установленный государством порядок образования государственного органа; во-вторых, назначение государственного органа, место в государственном механизме; в-третьих, компетенция государственного органа; в-четвертых, порядок деятельности го-

¹ Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. - №3. – С. 12-13.

² См.: Богданова Н.А. Указ. соч., С. 14-17.

³ См.: Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства. – М., 1982, С. 10-11.

сударственного органа; в-пятых, структура государственного органа⁴. М.В. Баглай указывает на наличие трех признаков, образующих понятие органа государственной власти, к которым относит: во-первых, создание государственного органа в особом, закреплённом в Конституции и других нормативных правовых актах, порядке; во-вторых, наделение органа государственной власти властными полномочиями; в-третьих, осуществление деятельности государственным органом в формах и методах, установленных правовыми актами⁵.

Следует иметь в виду, что в дореформенное советское время краевые, областные Советы народных депутатов не осуществляли законодательную деятельность. Это право было предоставлено только автономным республикам, поэтому в отличие от Советов народных депутатов краев, областей Верховные Советы республик назывались законодательными органами. Они принимали конституции республик, республиканские законы, самостоятельно определяли порядок формирования государственных органов. Трансформация представительных органов краев и областей Российской Федерации в законодательные осуществлялась в процессе выравнивания правового статуса субъектов Федерации. Закон Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» от 5 марта 1992 года определял краевой, областной Совет народных депутатов как представительные органы государственной власти соответственно края, области. Актами краевого, областного Совета являлись его решения, а не законы. В Федеративном договоре, подписанном 31 марта 1992 года, также не было зафиксировано право краев и областей осуществлять законодательную деятельность. В протоколе к Федеративному договору их представители выразили просьбу к Верховному Совету РФ «повторно рассмотреть вопрос о предоставлении органам государственной власти краев, областей права принятия законов для осуществления правового регулирования на соответствующих территориях». Лишь в период подготовки проекта новой Конституции был сделан шаг к наделению органов государственной власти краев и областей законодательными полномочиями. В утверждённом Указом Президента РФ от 22 октября 1993 года Положении «Об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» представительные органы краев и областей получили право принимать законы. Это право было подтверждено

⁴ См.: Государственное право Российской Федерации. Учебник /Под ред. О.Е. Кутафина. – М., 1996, С. 298-302.

⁵ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 1998, С. 331-332.

Конституцией РФ 1993 года, использующей применительно к рассматриваемым региональным органам государственной власти двойное наименование – законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. Хотя действующий Устав Амурской области использует к соответствующему органу государственной власти одно наименование – законодательный орган, употребление наряду с ним термина «представительный орган» не является, на наш взгляд, ошибкой. Как отмечает И.В. Гранкин по поводу использования в действующем государственно-правовом законодательстве последнего термина: «Это дает им право выступать от имени народа, выражать его волю в законодательных актах и добиваться проведения ее в жизнь»⁶. А.Ф. Малый считает: «Представительный орган призван выражать интересы избирателей и осуществлять законодательную деятельность. В этом проявляется сущность и основное предназначение выборного органа, что и нашло отражение в его названии»⁷. В то же время он отдает приоритет термину «законодательный» в названии соответствующего органа государственной власти субъекта РФ: «... полагаем, что при определении названия выборного органа субъекта РФ необходимо отдать предпочтение термину «законодательный». Он отражает основную функцию органа государственной власти и позволяет отличать его от иных выборных учреждений. Термин «представительный» должен использоваться для дополнительной характеристики выборного органа областного уровня»⁸. В.А. Максимов выделяет черты и функции представительной природы законодательной власти: «... олицетворяет первичную, основную и постоянно обновляемую связь народа с государственным аппаратом, реализуемую посредством социального содержания этой связи, в форме принятия качественных законов и осуществления позитивных изменений общества и его членов; включает в себе форму участия граждан в осуществлении государственной власти, выражая тем самым неотчуждаемость власти от народа; здесь содержится классическая идея Ж.-Ж. Руссо об общественном договоре между властью и народом; создает предпосылки реализуемости законов, сохранения и укрепления конституционного строя; выражая интересы народа, законодательная власть принимает законы, исполняемые народом; должна учитывать ограниченность ресурсов государства и, тем самым, народа; обуславливает ее ответственность перед народом (избирателями) за уровень действия самой себя и государственной власти в целом...»⁹.

⁶ Гранкин И.В. О принципах формирования деятельности законодательной власти субъектов Федерации //Журнал российского права. – 1998. - № 4/5. – С. 79.

⁷ Малый А.Ф. О статусе законодательных органов краев и областей //Журнал российского права. - 1998. - № 8. – С. 53.

⁸ Указ соч., С. 55.

⁹ Максимов В.А. Представительная природа законодательной власти субъекта Российской Федерации

Конституционно-правовой статус Амурского областного Совета народных депутатов, органа законодательной власти области, характеризуется, в том числе, такими элементами как правовое регулирование его формирования и прекращения полномочий. В настоящей диссертации мы считаем необходимым остановиться на некоторых аспектах избирательного процесса, а также прекращения полномочий областного Совета.

В современных условиях анализ избирательного законодательства субъектов Федерации приобретает особое значение, что, по мнению С. Д. Князева, обусловлено не только значимостью предмета регулирования и подтвержденной многократной практикой применения жизнеспособностью основного массива регионального избирательного права. В не меньшей степени интерес к формированию законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации вызывается тем, что именно в этой сфере предметов совместного ведения Российской Федерации и образующих ее субъектов реально ощущается проводимая совместными усилиями линия на децентрализацию законодательного регулирования региональных выборов¹⁰.

Согласно ч. 1 ст. 34 Устава Амурской области, Амурской областной Совет народных депутатов состоит из депутатов, избираемых населением области на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на условиях мажоритарной системы по избирательным округам, образуемым на территории области на основе единой нормы представительства в порядке, определяемом законом области¹¹. В приведенном общем принципе формирования областного Совета, на наш взгляд, требует дополнительного разъяснения категория «население области», ведь в Амурской области, как и во всей РФ, могут постоянно на законных основаниях проживать и граждане России, и иностранцы, и лица без гражданства. В данном случае следует руководствоваться положением ч. 2 ст. 3 Избирательного Кодекса Амурской области¹², в соответствии с которым активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти области, органы местного самоуправления обладают все граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории области либо муниципального образования. Областной закон не содержит требования о сроке постоянного проживания гражданина на терри-

(правовые аспекты). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1997, С. 15-16.

¹⁰ См.: Князев С.Д. Выборы в субъектах Федерации: правовые акты и реалии //Журнал российского права. – 1997. - № 10. – С. 44.

¹¹ Закон Амурской области от 27 февраля 1997 года №142-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. – 1997. – 11 апреля.

¹² Избирательный Кодекс Амурской области //Амурская правда. – 1999. – 24 декабря.

тории Амурской области как условия обладания активным избирательным правом, что находится в соответствии с Федеральным избирательным законом, нормы которого в этой связи запрещают установление сроков продолжительности проживания гражданина на определенной территории РФ. Так, согласно ч. 4 ст. 4 Федерального избирательного закона, федеральный конституционный закон, федеральный закон могут устанавливать дополнительные условия приобретения гражданином активного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием гражданина на определенной территории РФ. При этом запрещается установление требований относительно срока и продолжительности такого проживания¹³. Таким образом, законодатель, закрепив возможность подобных требований к обладанию активным избирательным правом, связывает их с более высоким уровнем правового регулирования, нежели областное законодательство, запрещая при этом установление срока проживания гражданина на определенной территории РФ¹⁴. А.Е. Постников, анализируя практику проведения выборов в субъектах РФ в 1993-95 гг., отмечает: «Выборы в субъектах Федерации обнаружили устойчивую тенденцию к ограничению избирательных прав граждан. В ряде субъектов Российской Федерации вводились повышенные возрастные цензы, цензы оседлости, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В частности, права избирать депутатов Санкт-Петербургского Городского Собрания были лишены граждане, поселившиеся в Санкт-Петербурге на период учебы, прохождения срочной военной службы; а права быть избранными были лишены граждане, проживающие на территории города менее 5 лет»¹⁵.

Избирательным Кодексом определяется и процедура назначения выборов, при этом дается ряд гарантий регулярности их проведения. Процедура назначения выборов по областному закону имеет ряд недостатков, что выражается, во-первых, в отсутствии должного взаимодействия органов государственной власти, в том числе в избирательном процессе, во-вторых, в неадекватности выбора вида правового акта, посредством которого выборы назначаются.

В соответствии с Избирательным Кодексом, выборы назначаются областным

¹³ Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с изменениями и дополнениями внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ //Российская газета. – 1997. – 25 сентября; 30 сентября; Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 14. – Ст. 1653.

¹⁴ См. об этом же: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 25. - Ст. 3002.

¹⁵ Постников А. Законодательство и практика проведения выборов в субъектах Российской Федерации в 1993-1995 годах: основные тенденции и поиск оптимальной модели. //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1995. - № 3. – С. 17.

Советом. По нашему мнению, целесообразно подобным полномочием наделить и главу администрации области. Это в большей степени соответствует принципу разделения властей, выводит процесс формирования областного законодательного органа за рамки собственно областного Совета. Автор согласен с С.Д. Князевым, считающим, что сосредоточение правомочий назначения всех видов выборов на региональном уровне в руках законодательных органов власти не отвечает принципу разделения властей и не способствует созданию освобожденного от «корпоративной» заинтересованности депутатов механизма назначения выборов¹⁶. Кроме того, аналогичная модель назначения выборов используется и на федеральном уровне, где выборы Президента РФ назначает Совет Федерации Федерального Собрания РФ, а выборы Государственной Думы назначаются Президентом страны. В то же время Закон об органах государственной власти субъектов РФ относит решение данного вопроса к компетенции регионального законодательного органа¹⁷.

Другим недостатком регулирования назначения выборов Амурского областного Совета является неадекватный выбор вида правового акта, посредством которого назначаются выборы. В соответствии с рассматриваемым законом, таким правовым актом служит областной закон о назначении выборов. Неадекватность указанного вида правового акта выражается в использовании вместо индивидуального правоприменительного акта, посвященного частному случаю, областного закона, который, по Уставу области, всегда - нормативный правовой акт. Закон об органах государственной власти субъектов РФ исходит из того, что орган законодательной власти назначает дату выборов путем издания постановления¹⁸. На наш взгляд, при назначении выборов областного Совета достаточно его решения, или, если правом назначения выборов областного Совета наделить главу администрации, - распоряжения главы администрации.

Избирательный Кодекс указывает на ряд гарантий регулярности проведения выборов. Их перечень совпадает с соответствующими положениями федерального избирательного закона. В их числе следует отметить: во-первых, право проведения выборов соответствующей избирательной комиссией, если уполномоченный на то орган или должностное лицо в установленные сроки выборы не назначит, либо не назначит вы-

европейское обозрение. - 1995. - № 3. - С. 17.

¹⁶ Князев С.Д. Выборы в субъектах Федерации: правовые акты и реалии //Журнал российского права. - 1997. - № 10. - С. 46.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. - 1999. - 19 октября.

¹⁸ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. - 1999. - 19 октября.

боры при досрочном прекращении органом или депутатами исполнения своих полномочий, а также при отсутствии уполномоченного органа или должностного лица¹⁹; во-вторых, возможность назначения выборов соответствующим судом общей юрисдикции; в-третьих, формирование временной избирательной комиссии (при отсутствии избирательной комиссии субъекта РФ). Думается, что названные гарантии весьма необходимы для недопущения необоснованного продления срока полномочий государственных органов в условиях провозглашенного Конституцией РФ демократического политического режима.

Выборы депутатов Амурского областного Совета проводятся на условиях мажоритарной избирательной системы относительного большинства. Вообще, при выборах в органы законодательной власти субъектов РФ, состоявшихся в 1995-97 гг., использовались мажоритарная, пропорциональная, смешанная избирательные системы. В большинстве субъектов РФ выборы депутатов проходили на основе мажоритарной избирательной системы, в то же время, в Красноярском крае, Калининградской области, Корякском автономном округе действовала смешанная избирательная система, а в Свердловской области Палата Представителей Законодательного Собрания формировалась по пропорциональной системе, Областная Дума – по мажоритарной избирательной системе²⁰.

Согласно положениям Избирательного Кодекса, для проведения выборов на территории Амурской области образуется 15 двухмандатных избирательных округов. Кодекс, в соответствии с Федеральным избирательным законом, определяет требования к их образованию: а) примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях, перечень которых устанавливается законом области, - не более чем на 15 процентов. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы предста-

¹⁹ При этом избирательная комиссия проводит выборы: в первое или второе воскресенье месяца, следующего за месяцем истечения полномочий органа или депутатов; не позднее чем через 180 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или депутатов. Решение избирательной комиссии о проведении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного срока опубликования решения о назначении выборов. См.: Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с изменениями и дополнениями внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ //Российская газета. – 1997. – 25 сентября; 30 сентября; Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 14. – Ст. 1653.

²⁰ См.: Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995 – 1997. Электоральная статистика. – М., 1998, С. 15-18.

вительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях - 15 процентов от средней нормы представительства избирателей. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом области, вступившим в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов; б) территориальное единство: не допускается создание избирательного округа, состоящего из не граничащих между собой территорий; в) учет административно-территориального деления области: не допускается объединение отдельных частей одного муниципального образования с другим муниципальным образованием для создания единого избирательного округа.

Количество избирательных округов, образуемых для проведения выборов в областной Совет, обусловлено его численностью, закрепление которой в законодательстве Амурской области осуществлено не совсем корректно. Так, Устав Амурской области вообще не содержит указания на количество народных депутатов, используя фразу «установленное число». Непонятно при этом кем, когда и где оно установлено. Правда, толкование приведенной нормы все же встречается в законодательстве области: из положений Избирательного Кодекса и Регламента областного Совета можно выяснить, что под «установленным числом» понимается 30 депутатов²¹. На наш взгляд, определение численного состава областного законодательного органа – вопрос, который в обязательном порядке должен быть включен в Устав. Аналогичной позиции по этому вопросу придерживается и Закон об органах государственной власти субъектов РФ, положение ч. 3 ст. 4 которого предусматривает установление численности депутатского корпуса конституцией (уставом) субъекта РФ.

В субъектах РФ по-разному решается вопрос о численности законодательного (представительного) органа государственной власти. Так, Палата Представителей Государственного Собрания Республики Башкортостан включает 150 депутатов, 121 депутат – численность Народного Собрания Республики Дагестан. Среди государственно-территориальных образований – субъектов РФ наибольшая численность (54) депутата законодательного органа зафиксирована в Кировской области. Представительные органы Алтайского края, Московской, Брянской, Ленинградской областей имеют численность, равную 50 депутатам. А Магаданская областная Дума, Законодательное Собрание Вологодской области невелики по численности, которая составляет 17 и 15 депута-

²¹ Избирательный Кодекс Амурской области //Амурская правда. – 1999. – 24 декабря; Регламент Амурского областного Совета народных депутатов. – Благовещенск, 1997.

тов, соответственно²². Следует отметить, что численность региональных органов законодательной власти не пропорциональна численности населения соответствующего субъекта РФ. Так, законодательный орган крупнейшего по численности населения субъекта РФ – города Москвы – является далеко не самым многочисленным, имея 35 мандатов, а государственное Собрание Республики Алтай, значительно уступающей Москве по населенности, имеет 41 мандат, причем в этой республике законодательный орган первого созыва состоял из 27 депутатов²³. А.Е. Постников, анализируя количественный состав законодательных органов государственной власти субъектов Федерации по состоянию 1993-1994 гг., замечает: «Столь малочисленный состав законодательных органов субъектов Федерации с весьма обширной территорией создал проблемы представительства населения: многие административно-территориальные единицы оказались вообще не представленными депутатами»²⁴.

Пассивным избирательным правом при выборах депутатов областного Совета обладают, в соответствии с ч. 2 ст. 34 Устава области, граждане РФ, проживающие на территории Амурской области не менее года, достигшие возраста 21 год. Следует иметь в виду, что приведенное положение Устава области о сроке постоянного проживания на территории области противоречит федеральному законодательству. Так, согласно ч. 5 ст. 4 Федерального избирательного закона, ограничения пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории РФ, могут устанавливаться только Конституцией РФ. Не допускается установление федеральным законом, законом субъекта РФ продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ на территории субъекта РФ в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права. Областной избирательный закон, исходя из норм федерального законодательства, не указывает среди условий обладания пассивным избирательным правом сроки постоянного проживания граждан на территории области, при этом он входит в противоречие с вышеуказанным положением Устава области. Избирательный Кодекс не предусматривает, что совершенно справедливо, в качестве требований для обладания пассивным избирательным правом знание государственного языка, определенный уровень образования, профессиональной подготовки и др. По мнению С.Д. Князева, «не вызывает сомнения, что предусмотренные законодательством ряда субъектов Российской Федера-

²² См.: Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995 – 1997. Электоральная статистика. – М., 1998, С. 15-18.

²³ См.: Там же, С. 9.

²⁴ Постников А. Законодательство и практика проведения выборов в субъектах РФ в 1993-1995 годах: основные тенденции и поиск оптимальной модели // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1995. - №3. - С. 16.

ции языковые (республика Марий Эл), образовательные (Хабаровский край) и другие цензы неправомерно ограничивают избирательные права граждан»²⁵. На наш взгляд, отсутствие должной профессиональной подготовки кандидатов в депутаты представительных органов субъектов РФ не может не сказаться на качестве их работы. В этой связи автор поддерживает точку зрения А.А. Алейник о необходимости повышения квалификации депутатского корпуса²⁶.

Правовое регулирование выдвижения, регистрации кандидатов в депутаты, а также их статуса в Амурской области является типичным, характерным для других субъектов Федерации. По Избирательному Кодексу субъектами права выдвижения кандидатов в депутаты являются избирательные объединения, избирательные блоки и непосредственно избиратели. Кандидат может быть выдвинут и в порядке самовыдвижения.

Под избирательными объединениями в Избирательном Кодексе понимаются областные отделения общероссийских и межрегиональных общественных объединений и областные общественные объединения, отвечающие требованиям подпункта 11 статьи 1 настоящего Кодекса²⁷. Не менее чем два избирательных объединения могут образовать избирательный блок. Избирательные блоки создаются на совместных съездах (конференциях) общественных объединений. Общественное объединение в случае вхождения в состав избирательного блока не может выступать на период выборов в качестве самостоятельного избирательного объединения или входить в другой избирательный блок.

Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты начинается со дня утверждения границ избирательных округов и числа избирателей в них, заканчивается не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

²⁵ Князев С.Д. Выборы в субъектах Федерации: правовые акты и реалии //Журнал российского права. – 1997. - № 10. – С. 50.

²⁶ См.: Алейник А.А. Проблемы статуса и профессионализации деятельности депутатов в современный период. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1996. – 20 С.

²⁷ В соответствии с подпунктом 11 ст. 1 Избирательного Кодекса, 11) избирательное объединение - политическое общественное объединение (политическая партия, политическая организация, политическое движение), которое создано на уровне, соответствующем уровню выборов, и зарегистрировано управлением юстиции области. Политическое общественное объединение либо изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения в целях придания ему статуса политического, должны быть зарегистрированы управлением юстиции области не позднее чем за один год до дня голосования, а при назначении выборов Главы Администрации области, депутатов областного Совета, депутатов представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования (главы местной администрации) в случае досрочного прекращения полномочий соответствующего органа этот срок сокращается до шести месяцев. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав политического общественного объединения. См.: Избирательный Кодекс Амурской области //Амурская правда. – 1999. – 24 декабря.

Избирательное объединение выдвигает кандидатов (списки кандидатов) на съезде (конференции) избирательного объединения, собрании регионального отделения этого избирательного объединения с указанием избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат. Избирательный блок выдвигает кандидатов (списки кандидатов) на собрании представителей общественных объединений, входящих в избирательный блок, с указанием избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат.

Решение избирательного объединения, избирательного блока о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) представляется в избирательную комиссию Амурской области.

Избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие кандидатов (списки кандидатов) в двухмандатных избирательных округах, осуществляют сбор подписей избирателей в поддержку каждого кандидата в количестве не менее одного процента от общего числа избирателей данного округа. Сбор подписей избирателей проводится по месту работы, службы, учебы, жительства, на предвыборных мероприятиях, а также в других местах, где агитация и сбор подписей не запрещены. В некоторых субъектах РФ устанавливались и более высокие требования к регистрации кандидата. В частности, в Законе Республики Башкортостан было закреплено требование сбора подписей избирателей в поддержку кандидата в количестве не менее пяти процентов от общего числа избирателей соответствующего избирательного округа. В этой связи Конституционный Суд РФ в деле о проверке конституционности отдельных положений ст. 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» столкнулся с тем, что республиканский законодатель установил ряд требований к регистрации кандидата в депутаты, противоречащих федеральной Конституции. «Завысив требование к количеству подписей избирателей, необходимому для регистрации кандидата в депутаты, а также усложнив процедуру их сбора, республиканский закон поставил граждан Башкортостана в неравные условия с гражданами других субъектов Российской Федерации при осуществлении ими избирательных прав, что не соответствует также статье 19 (часть 2) Конституции РФ, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо, в том числе, и от места жительства»²⁸.

²⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. - № 4.

Право выдвинуть свою кандидатуру для участия в выборах депутатов областного Совета по двухмандатному избирательному округу принадлежит каждому гражданину РФ, обладающему активным избирательным правом и достигшему на день выборов 21 года. Право выдвинуть кандидата (список кандидатов) принадлежит также избирателям по месту работы, службы, учебы и жительства на территории данного избирательного округа. В поддержку кандидата необходимо собрать не менее 1,5 процента подписей избирателей. Подписные листы, заявления кандидатов об их согласии баллотироваться и данные о каждом кандидате представляются в окружную избирательную комиссию. Окружная комиссия в течение 5 дней проверяет документы и принимает решение о регистрации кандидатов либо мотивированное решение об отказе в регистрации.

Федеральный избирательный закон содержит ряд требований к заявлению кандидата, направленных на большую информированность избирателей о кандидате, в целях недопущения в государственный механизм лиц, связанных с преступным миром. Так, в соответствии с п. 2 ст. 28 названного закона, в письменном заявлении указываются сведения биографического характера (фамилия, имя, отчество, дата рождения, образование, основное место работы или службы (в случае отсутствия основного места работы или службы - род занятий), занимаемая должность, сведения о неснятых или непогашенных судимостях с указанием номера (номеров) и наименования (наименований) статьи (статей) Уголовного кодекса РФ, на основании которой (которых) был осужден кандидат, а также статьи (статей) уголовного кодекса, принятого в соответствии с Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, статьи (статей) закона иностранного государства, если кандидат был осужден в соответствии с указанными законодательными актами за деяния, признаваемые преступлением действующим Уголовным кодексом РФ, гражданство, в том числе гражданство иностранного государства с указанием даты и оснований его приобретения), и дается обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. Аналогичные положения находим и в Избирательном Кодексе Амурской области²⁹.

Положения главы 11 Избирательного Кодекса определяют правовое положение кандидатов. Все кандидаты в депутаты Амурского областного Совета обладают единым статусом, всем им принадлежит равный круг прав и обязанностей. После регистра-

²⁹ См.: Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ //Российская газета. – 1997. – 25 сентября; 30 сентября; Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 14. – Ст. 1653; Избирательный Кодекс Амурской области //Амурская правда. – 1999. – 24 декабря.

ции кандидаты, находящиеся на государственной и муниципальной службе, а также работающие в средствах массовой информации, на время участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения.

После регистрации кандидат по личному заявлению освобождается от работы, военной службы, военных сборов и учебы со дня регистрации до дня официального опубликования итогов выборов. В течение этого срока избирательная комиссия выплачивает ему среднемесячный заработок в размере, не превышающем десятикратный размер минимальной оплаты труда. Кандидат не может быть уволен по инициативе администрации или без его согласия переведен на другую работу.

После регистрации кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора области к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке. При даче согласия прокурор извещает избирательную комиссию, осуществившую регистрацию кандидата. Избирательный Кодекс предусматривает и некоторые иные гарантии прав кандидатов в депутаты.

Положения глав 12 и 13 Избирательного Кодекса регулируют отношения, связанные с предвыборной агитацией, финансированием выборов. Государственно-правовые нормы определяют сроки и формы проведения агитации, предусматривают ответственность за нарушение правил ее проведения, регулируют порядок финансирования выборов.

Глава 14 Избирательного Кодекса содержит нормы, регламентирующие порядок голосования, определения его результатов. Избранными по избирательному округу признаются кандидаты, которые получили наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, если в выборах по избирательному округу приняли участие не менее 25 процентов избирателей, а число голосов, полученных кандидатами, выше числа голосов, поданных за этих кандидатов, выше числа голосов, поданных против всех кандидатов. На основании протоколов окружных избирательных комиссий областная избирательная комиссия в течение трех дней по их получении устанавливает общие итоги выборов депутатов областного Совета. Избирательная комиссия признает выборы по избирательному округу недействительными, если допущенные при их проведении нарушения избирательного законодательства не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей. В избирательных округах, выборы в которых не состоялись или признаны недействительными, избирательная комиссия Амурской области назначает повторные выборы. При этом срок из-

бирательных действий может быть сокращен, но не более, чем на треть. Повторные выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня первоначальных выборов.

Согласно ч.1 ст. 85 Избирательного Кодекса, окружная избирательная комиссия после подписания протокола об итогах выборов в избирательном округе извещает об этом кандидата, избранного депутатом областного Совета. Кандидат, избранный депутатом областного Совета, обязан сообщить в соответствующую окружную избирательную комиссию о сложении с себя обязанностей, не совместимых со статусом депутата областного Совета.

Окружная избирательная комиссия после официального опубликования общих итогов выборов депутатов областного Совета проводит регистрацию избранного депутата областного Совета по соответствующему двухмандатному избирательному округу и выдачу ему удостоверения об избрании.

Согласно ст. 35 Устава Амурской области, первое заседание областного Совета созывается не позднее 25 дней после его избрания. Первое заседание областного Совета открывает и ведет его до избрания председателя областного Совета старейший по возрасту депутат. Областной Совет правомочен, если в его состав избрано не менее двух третей народных депутатов от установленной численности.

Несовершенство избирательного законодательства Амурской области связано с многими факторами, в том числе с отсутствием опыта правового регулирования региональных выборов. В.И. Платов и М.В. Титов связывают недостатки российского федерального и регионального избирательного законодательства с недостатками закрепления основ избирательного права в действующей федеральной Конституции: «Полагаем, что наиболее глубинной причиной противоречивости законодательства о выборах является несовершенство конституционного регулирования данной проблемы. Оно проявляется уже в том, что, закрепляя в ст. 3 референдум и свободные выборы в качестве одной из основ конституционного строя государства, Конституция, в то же время, не определяет принципы избирательного права»³⁰. Реформирование избирательного процесса, в том числе и в субъектах РФ, требует разрешения множества правовых проблем. Соответственно, только их комплексное решение позволит устранить большинство негативных явлений, связанных с формированием в стране демократичной системы власти. Вряд ли поправят ситуацию некие разовые меры, даже принятие целого пакета нормативных правовых актов; избирательное законодательство необходимо совершен-

³⁰ Платов В.И., Титов М.В. Что препятствует совершенствованию избирательного законодательства субъекта Федерации (на примере Тверской области) // Журнал российского права. – 1998. - № 9. - С. 48.

ствовать постоянно³¹.

Государственно-правовые нормы регулируют общественные отношения как в связи с формированием областного Совета, так и в связи с прекращением его полномочий. Как и у любого выборного органа государственной власти, полномочия областного Совета прекращаются либо в связи с истечением срока его избрания, либо досрочно.

Полномочия областного Совета ограничены четырехлетним сроком. По мнению С.А. Авакьяна, правовое регулирование срока полномочий органов государственной власти субъектов РФ должно осуществляться и на федеральном уровне³². Хотелось бы отметить в этой связи и вывод, сделанный Конституционным Судом России по этому поводу: «В целях обеспечения права граждан на участие в свободных выборах федеральный законодатель вправе установить в качестве общего принципа также максимальные сроки полномочий выборных органов субъектов Российской Федерации, что должно предотвращать отступления от реальной периодичности выборов, обеспечивающей смену легислатур в соответствии с волей избирателей в сроки, предусмотренные законом на федеральном и региональном уровнях. Однако определение конкретного срока полномочий во всяком случае остается прерогативой законодателя самого субъекта Российской Федерации»³³. Вопрос о сроке полномочий законодательного органа государственной власти субъекта РФ отнес к компетенции субъектов РФ и Федеральный закон, установивший при этом в ч. 4 ст. 4, что максимальный срок полномочий представительного органа одного созыва не может превышать пяти лет³⁴.

Согласно ст. 3 Закона Амурской области от 27 февраля 1995 г. №3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания», с изменениями и дополнениями, внесенными Законами Амурской области от 21 августа 1996 г. №103-ОЗ, от 24 сентября 1999 г. №179-ОЗ³⁵, депутат приобретает установленные законодательством полномочия с мо-

³¹ См.: Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ // Государство и право. – 1998. - № 7. – С. 51-56.

³² См.: Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. // Журнал российского права. – 1997. - № 7. – С. 56.

³³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. №315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и ч. 2 ст. 5 закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 20. – Ст. 2383.

³⁴ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 19 октября.

³⁵ См.: Закон Амурской области от 27 февраля 1995 г. №3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания», с изменениями и дополнениями, внесенными Законом Амурской области от 21 августа 1996 г. №103-ОЗ, Законом Амурской области от 24 сентября 1999 г. № 179-ОЗ // Амурская правда. – 1996. - 28 ав-

мента получения им соответствующего удостоверения об избрании. Полномочия депутата областного Совета сохраняются до признания полномочий областного Совета нового созыва и избрания его руководящих органов. Вряд ли можно признать удачным подобное регулирование срока депутатских полномочий, поскольку оно предусматривает существование, по крайней мере в течение нескольких часов двух областных Советов: старого, полномочия депутатов которого не прекратились, и нового, еще не успевшего сформировать руководящие органы. Между тем Конституция РФ устанавливает при регулировании прекращения полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ правило, по которому полномочия данного органа прежнего созыва прекращаются с момента начала работы Государственной Думы нового созыва. Думается, что и в областном законодательстве следовало бы предусмотреть окончание срока депутатских полномочий с момента начала работы областного Совета нового созыва.

Устав Амурской области предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий законодательного органа, связывая его либо с принятием решения о самороспуске, либо – областного референдума. В законодательстве области установлено и количество голосов, требуемое для самороспуска областного Совета: две трети от общего числа голосов народных депутатов. Что же касается второго основания досрочного прекращения полномочий Совета, то отметим его противоречие действующему Федеральному избирательному закону, запрещающему выносить на референдум субъекта РФ вопросы о продлении или сокращении срока полномочий органов государственной власти. Таким образом, из определенных в Уставе области оснований досрочного прекращения полномочий законодательного органа реализовано может быть лишь одно. Между тем, в ряде субъектов РФ правом роспуска законодательного органа наделен глава исполнительной власти. А. Ф. Малый в этой связи предлагает региональные парламенты разделить на устойчивые и неустойчивые³⁶.

Первые – законодательные органы, в отношении роспуска которых уставы устанавливают запрет, либо вообще не предусматривают возможности подобной процедуры. Указанными характеристиками обладают органы законодательной власти Ставропольского края, Оренбургской области, Липецкой, Белгородской, Нижегородской, Тамбовской, Архангельской области. К этой группе отнесем и Амурский областной Совет народных депутатов. Ко второй группе следует отнести парламенты тех субъектов РФ, уставы которых предусматривают возможность досрочного прекращения полно-

густа; 1999. - 30 сентября.

³⁶ См.: Малый А.Ф. О статусе законодательных органов краев и областей //Журнал российского права. – 1998. - № 8. – С. 57.

мочий законодательных органов по решению главы администрации (губернатора). Так, решением губернатора Иркутской области Законодательное собрание может быть досрочно распущено «в случае отсутствия кворума для работы повторно созванной сессии Законодательного собрания». Решение о досрочном прекращении полномочий парламента может быть принято также губернаторами Курганской и Свердловской областей.

Думается, роспуск органа законодательной власти субъекта Федерации главой исполнительной власти вполне правомерен. Как отметил Конституционный Суд РФ, «такая мера при определенных условиях может выступать в качестве одного из противовесов, способствующих балансу полномочий исполнительной и законодательной властей»³⁷. Институт роспуска регионального представительного органа государственной власти предусмотрен Законом об органах государственной власти субъектов РФ. Правом роспуска законодательного органа наделено высшее должностное лицо субъекта РФ, которое может его реализовать только при наличии четко указанных в Федеральном законе оснований. В соответствии с ч. 2 ст. 9 Федерального закона, основанием роспуска представительного органа является принятие данным органом конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, которые противоречат Конституции РФ, федеральным законам (по предметам ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ), конституции (уставу) субъекта РФ. Закон предусматривает судебный порядок установления подобных противоречий. При чем законодательный орган подлежит роспуску, если он не устранил названные коллизии в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения. Следует иметь в виду, что роспуск законодательного органа не означает ликвидации института законодательной власти как такового. Это – лишь средство выхода из политического кризиса, мера юридической ответственности, применяемая к депутатскому корпусу данного созыва. Поэтому Закон об органах государственной власти субъектов РФ предусматривает проведение в данном случае внеочередных выборов представительного органа, которые проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий.

Роспуск регионального органа законодательной власти возможен и по инициативе Президента РФ³⁸. Так, в случае, если соответствующим судом установлено, что

³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. – № 1.

³⁸ Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 31. – Ст. 3205.

законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Решение Президента Российской Федерации о предупреждении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается в форме указа. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Государственная Дума в течение двух месяцев обязана рассмотреть указанный проект федерального закона. Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации прекращаются со дня вступления в силу федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Срок, в течение которого Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному

(представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации или вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

Закон об органах государственной власти субъектов РФ указывает и другое основание досрочного прекращения полномочий законодательного органа, которое, как и роспуск, отсутствует в Уставе Амурской области. Так, в соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 9, основанием досрочного прекращения полномочий представительного органа является вступление в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатского корпуса.

В целом правовое регулирование формирования Амурского областного Совета и прекращения его полномочий, являясь во многом типичным, характерным и для других субъектов Федерации, требует совершенствования, прежде всего с точки зрения приведения в соответствие законодательства области Федеральному закону об органах государственной власти субъектов РФ, ликвидации внутренних противоречий между Уставом и актами текущего законодательства области.

§ 2. Компетенция Амурского областного Совета народных депутатов.

Амурский областной Совет народных депутатов осуществляет свои полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом области, законодательством области посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов по предметам ведения Амурской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и области. В этой связи весьма удачно, на наш взгляд, основные полномочия регионального законодательного органа определяет Закон об органах государственной власти субъектов РФ. Так, положения ст. 5 рассматриваемого закона устанавливают в их числе: во-первых, право представительного органа на принятие конституции (устава) субъекта РФ; во-вторых, осуществление законодательного регулирования по вопросам ведения субъекта РФ и совместного ведения РФ; в-третьих, разграничение вопросов, по которым орган законодательной власти принимает законы и подзаконные правовые акты; в-четвертых, контрольные полномочия законодательного органа; в-пятых, иные полномочия, установленные федеральной Конституцией и законодательством, конституцией (уставом) и законодательством субъекта РФ³⁹.

Амурский областной Совет наделен полномочиями в соответствии с принципами разделения властей и единства государственной власти. Так, согласно ч. 4 ст. 58 Устава области, органы законодательной и исполнительной власти не вправе самостоятельно принимать к рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции других органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Как орган законодательной власти, областной Совет обладает исключительным правом на принятие Устава и законов области. В этом заключается его предназначение в государственном механизме, это - суть его компетенции⁴⁰. В то же время основной Закон области наделяет областной Совет и иными полномочиями, которые можно разделить условно на ряд групп: во-первых, полномочия, связанные с организацией работы представительного органа; во-вторых, контрольные полномочия; в-третьих, полномочия областного Совета, непосредственно вытекающие из компетенции области как субъекта Российской Федерации.

К числу законодательных полномочий областного Совета относится: принятие Устава, внесение в него изменений и дополнений; принятие, изменение, отмена област-

³⁹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

⁴⁰ Подробнее о законодательном процессе в Амурской области смотри § 4 Главы 2 данной диссертационной работы.

ных законов; осуществление права законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, права конституционной инициативы, одобрение конституционных поправок; внесение на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации проектов актов, принятие которых находится в их компетенции.

С.А. Авакьян считает, что определение организационной структуры органов государственной власти субъектов РФ должно осуществляться самими субъектами Федерации, «...поскольку внутреннее устройство органов само по себе не является решающим фактором ни для обеспечения самостоятельности субъекта, ни для его положения в РФ»⁴¹. По его мнению, на региональном уровне правового регулирования могли бы определяться следующие элементы организационной структуры представительных органов субъектов РФ: во-первых, количество палат данного органа; во-вторых, порядок избрания и численность депутатов; в-третьих, «решение вопросов, связанных с конституированием и дееспособностью представительных органов власти субъектов РФ, на федеральном уровне»; в-четвертых, решение вопроса о способе деятельности законодательного органа, о степени профессионализации деятельности депутатов; в-пятых, формируемые органами законодательной власти комитеты, комиссии, депутатские объединения⁴².

Полномочия, связанные с организацией работы Амурского областного Совета народных депутатов, определены в п. «л», «м», «н», «о», «п» ст. 38 Устава. Так, областной Совет принимает решения об утверждении структуры и фонда оплаты труда работников аппарата областного Совета⁴³; рассматривает и утверждает общую сумму расходов на проведение заседаний областного Совета, постоянных комиссий, слушаний и других организационных мероприятий, расходов на деятельность народных депутатов областного Совета и оплату труда депутатов, работающих на постоянной основе. Областной Совет образует, избирает и упраздняет постоянные и временные комиссии, а также иные органы, изменяет их состав, заслушивает отчет об их работе. Областной Совет также в случаях, предусмотренных законодательством, решает вопросы о дос-

⁴¹ Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. – 1997. - № 7. - С. 62.

⁴² См.: Там же, С. 62-64.

⁴³ Аппарат областного Совета, в соответствии с ч. 1 ст. 44 Устава области, образуется для организационного, правового и материально-технического обеспечения деятельности областного Совета, оказания организационной, методической и юридической помощи постоянным комиссиям и народным депутатам. Названная статья Устава определяет и правовой акт, нормами которого регулируется деятельность аппарата. Таким актом должен быть по Уставу областной закон. В то же время Регламент областного Совета указывает на другой документ: Положение об аппарате областного Совета. См.: Закон Амурской области от 27 февраля 1997 года №142-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. – 1997. – 11 апреля; Регламент Амурского областного Совета народ-

рочном прекращении полномочий депутатов.

К числу полномочий Амурского областного Совета относится избрание на должность и освобождение от должности председателя областного Совета и его заместителя. Статус председателя областного Совета урегулирован нормами Устава области. Согласно ч. 2 ст. 39, он является высшим должностным лицом органа законодательной власти Амурской области. Председатель областного Совета избирается на первом заседании Совета из числа народных депутатов тайным голосованием на срок полномочий областного Совета. В то же время окончание срока полномочий председателя Устав области определяет некорректно, связывая его с избранием председателя областного Совета нового созыва. На наш взгляд, прекращение полномочий областного Совета должно вести к окончанию пребывания в должности председателя данного государственного органа. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ, «продление исполнения обязанностей в данном случае означает, по существу, необоснованное продление депутатских полномочий и является нарушением рамок законной легислатуры, что связано с утратой права на представительство народа, а потому противоречит принципу народовластия и праву граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства через своих представителей (статья 3, часть 1; статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации)»⁴⁴.

Устав закрепляет принцип подотчетности председателя областному Совету: он может быть освобожден от должности досрочно путем тайного голосования. Добровольное сложение полномочий председателем удовлетворяется на основании его письменного заявления. В случае непринятия областным Советом отставки председатель вправе сложить свои полномочия по истечении двух месяцев после подачи заявления.

Статус председателя областного Совета как высшего должностного лица органа законодательной власти предопределяет его полномочия, реализация которых должна быть направлена в целом на обеспечение функционирования областного Совета. Так, согласно ч.5 ст. 39 Устава области, председатель областного Совета созывает заседания областного Совета, руководит подготовкой заседаний и вопросов, вносимых на рассмотрение областного Совета; ведет заседания областного Совета, ведает внутренним распорядком в соответствии с регламентом областного Совета; подписывает принятые областным Советом нормативные правовые акты и решения, а также протоколы засе-

ных депутатов. – Благовещенск, 1997.

⁴⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. – 1997. – 24 декабря.

даний и иные документы областного Совета; дает поручения постоянным комиссиям по вопросам, отнесенным к их компетенции; принимает меры по обеспечению гласности и учету общественного мнения в работе областного Совета; оказывает содействие народным депутатам областного Совета в осуществлении ими своих полномочий, организует обеспечение их необходимой информацией, рассматривает вопросы, связанные с освобождением народных депутатов от выполнения ими служебных или производственных обязанностей для работы в областном Совете, его органах и в избирательных округах; организует прием граждан, рассмотрение их жалоб, обращений и заявлений; представляет областной Совет в отношениях с населением, трудовыми коллективами, органами государственной власти и местного самоуправления; ежегодно информирует народных депутатов областного Совета об итогах выполнения принимаемых областным Советом законов и других нормативных правовых актов; руководит работой аппарата областного Совета, назначает и освобождает от должности руководителей структурных подразделений аппарата областного Совета; принимает и увольняет специалистов и служащих вспомогательного и технического персонала аппарата областного Совета; имеет право налагать в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде дисциплинарные взыскания на работников аппарата областного Совета; открывает и закрывает расчетные счета областного Совета в банках и является распорядителем кредитов по этим счетам; является распорядителем кредитов по расходам, предусмотренным областным бюджетом на подготовку и проведение заседаний областного Совета, работу постоянных комиссий и депутатов областного Совета, содержание аппарата, и по другим расходам, связанным с деятельностью областного Совета; распоряжается в установленных законом пределах имуществом; от имени областного Совета подписывает иски в судебные органы в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Уставом области. По вопросам своей компетенции председатель областного Совета издает распоряжения. Обладая подобными организационными полномочиями, председатель Совета не может заменить сам областной Совет. Устав области запрещает областному Совету делегировать свои полномочия его председателю, впрочем, как и другим должностным лицам.

Амурскому областному Совету народных депутатов присущи и некоторые контрольные полномочия, традиционно осуществляемые законодательным (представительным) органом государственной власти. Так, областной Совет утверждает по представлению главы администрации бюджет области, бюджеты областных внебюджетных и валютного фондов и отчеты об их исполнении; утверждает договоры о хозяйственном и ином сотрудничестве с другими субъектами Российской Федерации, а также мини-

стерствами и ведомствами Российской Федерации и соглашения об участии области в ассоциациях; утверждает по представлению главы администрации схему управления областью и изменения, вносимые в нее. Областной Совет вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации, а также в другие суды с исками к органам исполнительной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам и гражданам. В случае признания правовых актов председателя областного Совета незаконными, противоречащими федеральному законодательству и законам области, орган законодательной власти вправе их отменить. В соответствии с п. «у» ст. 38, а также со ст. 59 Устава, областной Совет вносит предложения главе администрации области о внесении изменений и дополнений в акты органов исполнительной власти или их отмене в случаях противоречия указанных актов федеральному и (или) областному законодательству. Областной Совет также осуществляет контроль за исполнением нормативных правовых актов, принятых областным Советом, реализацией программ и планов социально-экономического развития территории, распоряжением (отчуждением) имущества, находящегося в собственности области.

Орган законодательной власти области обладает правом выражения недоверия должностным лицам администрации области, что входит в число контрольных полномочий данного органа. Так, согласно ст. 57 Устава, группа депутатов областного Совета в количестве не менее одной трети от установленного числа народных депутатов областного Совета, постоянная комиссия областного Совета вправе внести в областной Совет мотивированное предложение о выражении недоверия первому заместителю и заместителям главы администрации, руководителям структурных подразделений администрации области. Решение областного Совета о выражении недоверия первому заместителю главы администрации области и другим должностным лицам администрации области в связи с допущенными нарушениями либо неисполнением Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава и законов области, а также по иным мотивам, связанным с ненадлежащим исполнением своих обязанностей, принимается большинством голосов от установленного числа народных депутатов областного Совета. Решение об освобождении должностных лиц, которым областной Совет высказал недоверие, принимает глава администрации области в течение одного месяца. Таким образом, право выражения недоверия должностным лицам администрации области не предусматривает обязанности главы администрации освобождать от должности соответствующих лиц, а именно такая схема контроля законодательного органа за исполнительным органом государственной власти и была признана конституционной решением федерального Конституционного Суда. По решению Конституционного Суда, «не

может быть истолковано иначе как ограничение полномочий главы администрации право представительного органа выражать недоверие должностным лицам администрации...если решение о недоверии понимается как основание для обязательного ухода в отставку соответствующих должностных лиц»⁴⁵. Резко против закрепления в Уставе Санкт-Петербурга права Законодательного Собрания выражать недоверие должностным лицам Администрации выступил А.В. Зиновьев: «В ст. 58 Устава говорится о праве ЗакСа выражать недоверие руководителям отраслевого или территориального органа Администрации Санкт-Петербурга, руководителям канцелярии Губернатора. Причем выражение недоверия при назначении на должность записывается заранее в «трудовой договор (контракт) в качестве основания для увольнения» (п. 3 ст. 58). Это прямое вторжение в компетенцию Губернатора может дезорганизовать всю работу Администрации, постоянно порождая противостояние властей»⁴⁶.

На наш взгляд, присущие областному Совету контрольные полномочия выступают как составляющая системы «сдержек и противовесов», обеспечивая должный баланс ветвей государственной власти, способствуя эффективной реализации органами государственной власти области принадлежащих им полномочий в рамках, установленных законом. Между тем, объем контрольных полномочий представительного органа нуждается в корректировке с точки зрения приведения в соответствие с положениями Закона об органах государственной власти субъектов РФ, предусматривающего, в том числе, институт выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ.

В то же время Устав Амурской области наделяет орган законодательной власти рядом полномочий, которые вытекают из компетенции области как субъекта Российской Федерации и реализуются путем принятия законов. Так, областной Совет по представлению или при наличии заключения администрации области устанавливает областные налоги, сборы, пошлины и ставки платежей (в том числе за использование земельных участков), введение которых отнесено федеральным законодательством к компетенции законодательного органа власти области, а также порядок их взимания и освобождения от их уплаты; устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью области; устанавливает на основе федерального законодательства порядок предоставления и изъятия земельных участков под объекты, имеющие федеральное и межрегиональное значение, для строительства и расширения предприятий, находящихся в

⁴⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. - №1.

⁴⁶ Зиновьев А.В. Устав Санкт-Петербурга: Политико-правовой анализ. //Правоведение. – 1998. - № 3. - С. 39.

собственности области, а также земельных участков, предназначенных для ведения садоводства, огородничества и животноводства жителями городов (кроме городов районного значения); объявляет находящиеся на территории области природные и иные объекты, имеющие историческую, экологическую, культурную и научную ценность, охраняемыми памятниками истории, природы и культуры; устанавливает в соответствии с федеральным законодательством порядок охраны и использования объектов природного и культурного наследия на территории области; решает вопросы административно-территориального устройства области в соответствии с федеральным законодательством; осуществляет законодательное регулирование организации и деятельности местного самоуправления в пределах федерального законодательства; принимает решения о предоставлении дотаций, субвенций бюджетам районов и городов (кроме городов районного значения), а также займов из средств областного бюджета другим организациям; устанавливает административную ответственность граждан и должностных лиц за неисполнение законодательства, входящего в компетенцию областного Совета.

Думается, что перечисление подобных полномочий в Уставе области нецелесообразно, поскольку их законодательное регулирование в субъекте РФ, а, следовательно, участие областного Совета в их реализации обусловлено компетенцией области как субъекта Федерации.

По вопросам своей компетенции областной Совет принимает правовые акты. К правовым актам, принимаемым областным Советом, относятся: Устав области; законы области; иные нормативные правовые акты областного Совета; акты ненормативного характера (индивидуальные) акты – распоряжения председателя областного Совета; акты резолютивного характера – обращения, заявления, резолюции и другие.

Таким образом, компетенция Амурского областного Совета народных депутатов обусловлена предметами ведения и полномочиями области как субъекта РФ, а также спецификой правового положения областного Совета как законодательного (представительного) органа государственной власти. Закрепление в основном Законе Амурской области компетенции областного Совета требует совершенствования, что, на наш взгляд, сводится к следующему:

- 1) приведения в соответствие с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- 2) необходимости наделения данного органа исключительным правом на принятие законов в рамках компетенции области;
- 3) корректировки полномочий в сфере организации работы областного Совета, что

связано, прежде всего, с устранением противоречия с Конституцией РФ, уточнением вида нормативного правового акта об Аппарате областного Совета;

4) сохранения контрольных полномочий, выступающих как «сдержки и противовесы», прежде всего в отношении администрации области;

5) исключения из Устава полномочий Совета, непосредственно вытекающих из компетенции области как субъекта РФ (установление порядка управления и распоряжения областной собственностью и др.).

§ 3. Конституционно-правовой статус депутатов Амурского областного Совета народных депутатов.

Важным аспектом государственно-правового регулирования статуса законодательных органов является определение правового положения их депутатов. Такое регулирование осуществляется как на федеральном уровне, применительно к членам Федерального Собрания РФ, так и на региональном уровне - к депутатам органов законодательной власти субъектов РФ, а также и на уровне местного самоуправления - к депутатам его представительных органов. По мнению С.М. Бекетовой и Б.М. Скрынникова, «статус выборных лиц, к которым относятся и депутаты представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, включает весь комплекс прав и обязанностей выборных лиц, а также гарантии их деятельности и ограничения, связанные с осуществлением принадлежащих им полномочий»⁴⁷.

Правовое положение депутатов Амурского областного Совета народных депутатов определяется Конституцией РФ, другими актами федерального законодательства, Уставом Амурской области⁴⁸, Законом Амурской области «О статусе депутата Амурского областного Совета народных депутатов» (далее - Закон о статусе депутата)⁴⁹, Законом Амурской области «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета народных депутатов» (далее - Закон об отзыве депутата)⁵⁰, Регламентом Амурского областного Совета народных депутатов⁵¹.

Определенные проблемы в правовом регулировании статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ были связаны с отсутствием Закона об органах государственной власти субъектов РФ. На названный пробел конституционного законодательства, в связи с регулированием статуса депутатов, неоднократно указывал Конституционный Суд РФ⁵². Вступивший в силу 19

⁴⁷ Бекетова С.М., Скрынников Б.М. Правовое регулирование депутатской неприкосновенности на региональном уровне //Журнал российского права. - 1998. - № 10/11. - С. 132.

⁴⁸ См.: Закон Амурской области от 27 февраля 1997 года №142-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. - 1997. - 11 апреля.

⁴⁹ См.: Закон Амурской области от 27 февраля 1995 г. №3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания», с изменениями и дополнениями, внесенными Законом Амурской области от 21 августа 1996 г. №103-ОЗ, Законом Амурской области от 24 сентября 1999 г. № 179-ОЗ //Амурская правда. -1996. - 28 августа; 1999. - 30 сентября.

⁵⁰ См.: Закон Амурской области от 12 апреля 1999 года № 140-ОЗ «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета народных депутатов». //Амурская правда. - 1999. - 20 апреля.

⁵¹ См.: Регламент Амурского областного Совета народных депутатов. - Благовещенск, 1997.

⁵² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года. //Российская газета. - 27 декабря 1995; Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 1998 г. № 96-О по запросу Воронежской областной Думы о проверке конституционности статей 19 и 20 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы». //Российская газета. - 2 сентября 1998.

октября 1999 г. названный Федеральный закон затрагивает вопросы правового регулирования статуса депутатского корпуса, однако, региональные нормативные правовые акты в соответствии с его положениями еще не приведены.

Исследуя проблемы правового регулирования организации региональной государственной власти, С. А. Авакьян отмечает: «Надо сказать, что первоначально многие субъекты РФ были категорически против того, чтобы статусу их депутатов были посвящены какие-либо акты Федерации. Не брались в расчет некоторые достаточно очевидные факторы — например, то, что депутатам представительных органов власти субъектов приходится порой общаться с органами и объектами собственности федерального уровня, а в этом отношении акты РФ могут дать им больше гарантий. Не учитывалось и то, что ряд гарантий личной неприкосновенности и ответственности для депутатов просто следует устанавливать на федеральном уровне, поскольку уголовное, уголовно-процессуальное законодательство — предмет только федерального ведения, а административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении РФ и ее субъектов»⁵³. С. А. Авакьян, считая возможным и необходимым принятие федерального закона о статусе депутатов региональных органов законодательной власти, предлагает на федеральном уровне правового регулирования определить: «...общие начала статуса (в том числе с учетом ответственности депутата перед избирателями, возможности совмещения мандата и предпринимательской деятельности и др.); основные полномочия депутата внутри представительного органа (чтобы в актах субъекта «не забыли» их отразить и тем самым не сузили бы возможности депутата по отношению к самому данному органу); права депутата вне представительного органа по отношению к органам различной подчиненности (прежде всего — федеральным), хозяйственным структурам, объектам собственности, общественным объединениям, воинским частям и т.д. (в том числе права на обращение, на посещение, на встречу с трудовым коллективом, на внеочередной прием руководителем, на получение ответов, документов и материалов, на ознакомление с ними и др.); депутатские гарантии (организационные, в том числе по оказанию содействия и помощи в его работе; трудовых прав, в том числе в части сохранения рабочего места и трудового стажа; материальные, в том числе в части проезда на транспорте федерального ведения; личной неприкосновенности, в том числе с обозначением полномочий и обязанностей органов правосудия, прокуратуры и др.)»⁵⁴.

⁵³ Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. — 1997. — № 7. — С. 57.

⁵⁴ См.: Там же, С. 58-59.

Первая статья Закона о статусе депутата содержит норму-дефиницию, определяющую понятие депутата. Так, депутатом Амурского областного Совета народных депутатов является избранный народом представитель района (города), области, уполномоченный осуществлять государственную власть в представительном (законодательном) органе – Амурском областном Совете народных депутатов и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ, федеральными законами, Уставом области и Законом о статусе депутата. Думается, что приведенное определение требует корректировки. Вряд ли в соответствии с избирательной системой, применяемой в Амурской области, правомерно говорить о депутате как представителе соответствующего города или района области. В состав Амурской области входят семь городов, двадцать районов, тогда как избирательных округов образуется при выборах депутатов областного Совета пятнадцать. Поскольку каждый депутат областного Совета избирается в соответствующем избирательном округе, то можно говорить, используя терминологию рассматриваемого закона, о депутате как избранном народом представителе избирательного округа. Вызывает возражения и определение о депутате как уполномоченного осуществлять государственную власть. В соответствии с ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, в субъектах РФ государственную власть осуществляют образуемые ими органы, в том числе, орган законодательной власти. Орган законодательной власти является коллегиальным органом, а государственно-властные решения в нем принимаются большинством голосов. Таким образом, если областной Совет осуществляет государственную власть, то его депутат – участвует в осуществлении государственной власти. На наш взгляд, первую статью Закона о статусе депутата следует изложить в следующей редакции: «Депутатом Амурского областного Совета народных депутатов является избранный гражданами Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающими в области, представитель населения соответствующего избирательного округа, уполномоченный участвовать в осуществлении государственной власти в Амурском областном Совете народных депутатов, в реализации иных полномочий, предусмотренных Конституцией РФ и федеральным законодательством, Уставом Амурской области и областным законодательством».

В своей деятельности депутат областного Совета народных депутатов руководствуется Конституцией РФ, Уставом Амурской области, федеральным и областным законодательством, Законом о статусе депутата, Регламентом областного Совета, предвыборной программой и своими убеждениями.

Законодательство о статусе депутата подразделяет депутатов областного Совета на 2 категории: 1) депутаты, работающие на постоянной оплачиваемой основе; 2) депу-

таты, работающие в областном Совете без отрыва от основной деятельности. Отсюда вытекают и некоторые специфические черты их статуса. Так, в соответствии с частью 7 ст. 34 Устава области, депутат, работающий на постоянной основе, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой⁵⁵. Депутат областного Совета, не работающий на постоянной основе, не может находиться на государственной службе в органах исполнительной и законодательной власти области, а также на федеральной государственной или муниципальной службе. Устав Амурской области устанавливает по отношению к депутату областного Совета принцип несовместимости мандатов. Депутат областного Совета не может быть депутатом иных законодательных органов государственной власти и органов местного самоуправления, кроме случаев, предусмотренных федеральными и областными законами.

При определении правового положения депутата областного Совета предметом внимания законодателя стало регулирование срока депутатских полномочий. Согласно ст. 3 Закона о статусе депутата, депутат областного Совета приобретает установленные законодательством полномочия с момента получения им соответствующего удостоверения об избрании депутатом областного Совета. Полномочия депутата сохраняются до признания полномочий областного Совета нового созыва и избрания его руководящих органов⁵⁶. Четвертая статья Закона о статусе депутата определяет случаи, при наличии которых полномочия депутата прекращаются досрочно: 1) письменное заявление депутата о сложении своих полномочий; 2) утрата гражданства РФ; 3) выезд на постоянное жительство за пределы области; 4) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося депутатом; 5) признание гражданина, являющегося депутатом, недееспособным решением суда, вступившим в законную силу; 6) избрание или назначение депутата главой администрации области; 7) назначение депутата заместителем главы администрации области, руководителем комитета, управления, отдела и других структурных подразделений администрации области и их заместителем; 8) смерть депутата; 9) роспуск областного Совета.

По мнению диссертанта, выезд депутата за пределы субъекта Федерации как основание прекращения полномочий противоречит Конституции РФ. Так, Конституционный Суд в Постановлении по делу о проверке конституционности ряда положений

⁵⁵ Ч. 1 ст. 76 Регламента областного Совета дополняет это положение тем, что депутат не может быть государственным или муниципальным служащим. См.: Регламент Амурского областного совета народных депутатов. – Благовещенск, 1997.

⁵⁶ См.: Гл. II, §1 «Порядок формирования и прекращения полномочий Амурского областного Совета народных депутатов».

Устава (Основного закона) Тамбовской области признал неконституционным аналогичное основание прекращения полномочий главы администрации. Согласно решению Конституционного Суда РФ, «Конституция Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27 часть 1). Согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ограничение прав и свобод человека и гражданина, в том числе закрепленных в ее статье 27, может устанавливаться федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ни по одному из указанных оснований действующее федеральное законодательство не устанавливает ограничений в зависимости от места жительства применительно к возможности занятия гражданином Российской Федерации должности главы администрации субъекта Российской Федерации и исполнения им соответствующих полномочий. Тем более их не вправе ввести законодатель субъекта Российской Федерации. Если ненадлежащее исполнение главой администрации своих обязанностей зависит от выбранного им места жительства, то именно ненадлежащее исполнение обязанностей, а не место жительства как таковое, должно служить законным основанием для наступления ответственности, в частности для решения вопроса о прекращении полномочий»⁵⁷. Решение о досрочном прекращении полномочий народного депутата принимаются областным Советом. В случае роспуска Совета полномочия депутата прекращаются со дня роспуска. Приведенный перечень оснований досрочного прекращения полномочий депутата не является исчерпывающим в связи с вступлением в силу Закона об отзыве депутата⁵⁸. По нашему мнению, принимая указанный закон, депутатам областного Совета следовало внести изменения и дополнения в Закон о статусе депутата. По наблюдению С.А. Авакьяна, «...примерно в 10-13 субъектах РФ отзыв депутатов представительных органов допускается их конституциями, уставами, законами о статусе депутатов и другими актами»⁵⁹. Он считает, что институт отзыва депутата региональных органов власти должен быть закреплен на федеральном уровне: «Дело в том, что проблема — отзывать или не отзывать — упирается в содержание конституционных избирательных прав граждан. И в

⁵⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. – 1997. – 24 декабря.

⁵⁸ См.: Закон Амурской области от 12 апреля 1999 года № 140-ОЗ «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета народных депутатов». //Амурская правда. – 1999. – 20 апреля.

⁵⁹ Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. – 1997. - № 7. – С. 59.

этом плане она восходит на федеральный уровень»⁶⁰. К сожалению, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» не отнес к числу вопросов, находящихся на федеральном уровне правового регулирования, институт отзыва депутата.

Вопрос о конституционности института отзыва депутата рассматривался в Конституционном Суде РФ⁶¹, решение которого вызвало дискуссию⁶². Как известно, в своем решении Конституционный Суд РФ признал Закон Московской области соответствующим Конституции РФ «... с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶³. По мнению Н.В. Витрука, дело о проверке конституционности указанного Закона Московской области вообще подлежит прекращению, поскольку «право устанавливать институт отзыва депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо устанавливать запрет на отзыв депутата составляет исключительное право субъекта Российской Федерации»⁶⁴. Резко против института отзыва депутата

⁶⁰ Там же, С. 60.

⁶¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1994 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ. //Российская газета. - 1997. - 14 января.

⁶² См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 510-513; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 513-515; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 515-521; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 521-524.

⁶³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1994 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ. //Российская газета. - 1997. - 14 января.

⁶⁴ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 512.

высказался М.В. Баглай. Он считает, что это – «... громоздкий и редко применяемый на практике институт, характерный преимущественно для тоталитарных государств в прошлом и настоящем. В демократических государствах он мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов и служить, при определенных обстоятельствах, инструментом борьбы против политического меньшинства»⁶⁵. Т.Г. Морщакова отметила, что Конституционный Суд по существу так и не определил, соответствует ли Конституции РФ само содержание Закона Московской области. По мнению же самой Т.Г. Морщаковой, рассматриваемый Закон противоречит Конституции РФ «... как с точки зрения разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, так и по своему содержанию»⁶⁶. Судья А.Л. Кононов указал на наличие в тексте закона целого ряда положений, противоречащих Конституции РФ: «Эти положения исследовались и обсуждались в судебном заседании, однако, не стали предметом оценки суда из-за необоснованного сужения в мотивировке решения предмета рассмотрения по данному делу»⁶⁷. В юридической литературе есть и иная точка зрения. Так, А.В. Зиновьев, комментируя не включение в Устав Санкт-Петербурга института отзыва, отметил: «Отказ от отзыва депутата, хотя бы того законодателя или нет, - это проявление игнорирования воли избирателей, ограничение полновластия народа. Выборы депутатов и их отзыв – две стороны одной и той же медали – свободы»⁶⁸.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона об отзыве депутата, право отзыва депутата избирателями является одним из средств контроля избирателей за осуществлением депутатом своих полномочий, закрепленных законодательством. Закон устанавливает исчерпывающий перечень оснований отзыва, к числу которых относятся: во-первых, невыполнение депутатских полномочий, предусмотренных Законом области «О статусе депутата Амурского областного Совета народных депутатов»; во-вторых, нарушение

⁶⁵ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 515.

⁶⁶ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 521.

⁶⁷ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 524.

⁶⁸ Зиновьев А.В. Устав Санкт-Петербурга: Политико-правовой анализ. // Правоведение. – 1998. - № 3. – С. 37.

законодательства РФ или законодательства области; в-третьих, утрата доверия избирателей.

Согласно ст. 7 рассматриваемого Закона, под невыполнением депутатских полномочий понимается систематическое без уважительных причин уклонение депутата от осуществления своих обязанностей, предусмотренных законодательством области, в том числе неучастие в заседаниях (сессиях) областного Совета, работе его комиссий, отказ от выполнения или невыполнение их поручений. Закон об отзыве депутата трактует нарушение законодательства как «однократное грубое нарушение законодательства либо многократное (систематическое) нарушение законодательства депутатом». Думается, подобная формулировка вряд ли может быть признана юридически корректной. Где критерий «грубого нарушения законодательства»? На наш взгляд, законодателю здесь следовало бы исходить из традиционной классификации правонарушений. В этой связи отметим, что обвинительный приговор суда в отношении депутата также является основанием досрочного прекращения его полномочий. Согласно ч. 1 ст. 9 Закона об отзыве депутата, под утратой доверия избирателей понимается неудовлетворенность избирателей деятельностью депутата, связанная совокупно или по отдельности с такими причинами, как невыполнение депутатом предвыборной программы, отказ от встреч с избирателями, ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений.

Установление такого основания прекращения депутатских полномочий, как отзыв, ведет, на наш взгляд, к изменению природы мандата депутата: от свободного - к императивному. Н.В. Витрук утверждает, что «мандат депутатов представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации при введении института отзыва депутата можно считать полусвободным, так как он жестко не связан с наказами избирателей и возможностью отзыва ими депутата за невыполнение наказов избирателей»⁶⁹. По мнению А.Л. Кононова, «... институт отзыва депутата наряду с наказами избирателей и отчетами депутатов является ... характерным признаком так называемого императивного мандата. Императивный мандат, устанавливая подотчетность и ответственность депутата только перед избирателями своего округа, жестко связывает позицию депутата с местными интересами, волей, наказами и поручениями отдельных групп населения, участвовавшими в его избрании»⁷⁰.

⁶⁹ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. - СПб., 1997, С. 511.

⁷⁰ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата

Думается, что свободный депутатский мандат более предпочтителен, поскольку он ведет к росту самоответственности депутата при осуществлении своих функций в интересах государства и избирателей, свободный мандат предопределяет связи депутатов с их фракциями и партиями. Депутат освобождается от правовых санкций, посредством которых регулируется его поведение. «Ни один депутат не может быть принужден в правовой форме к определенному поведению в парламенте, и благодаря этому связь депутата с населением и сплоченность действий фракции обуславливаются пониманием своей роли каждой из сторон и факторами самодисциплины и сознания парламентария»⁷¹.

Закон о статусе депутата определяет формы депутатской деятельности (ст. 7): 1) участие в заседаниях областного Совета; 2) участие в работе постоянных комиссий⁷², временных комиссий⁷³, депутатских групп областного Совета⁷⁴; 3) участие в выполнении поручений областного Совета и его органов; 4) участие в депутатских слушаниях⁷⁵; 5) обращение с депутатским запросом; 6) работа с избирателями; 7) обращение с вопросом к главе администрации, должностным лицам администрации области, органов местного самоуправления, а также к руководителям предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории области, и в иных формах.

Предметом особого внимания законодателей явилось регулирование взаимоотношений депутата с избирателями. Депутат поддерживает связь с избирателями своего округа, ответственен перед ними и им подотчетен. Депутат областного Совета прини-

Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 521-522.

⁷¹ Алейник А.А. Проблемы статуса и профессионализации деятельности депутатов в современный период. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1996, С. 10.

⁷² Постоянные комиссии областного Совета образуются на срок его полномочий для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению областного Совета, а также для содействия проведению в жизнь его решений, осуществления в пределах компетенции областного Совета контрольных функций (ч.1 ст. 68 Регламента областного Совета). Областной Совет на первом заседании образует следующие постоянные комиссии: 1) мандатную, по законодательству, вопросам местного самоуправления и регламенту; 2) по бюджету, налогам и финансам; 3) по вопросам экономики и собственности области; 4) по вопросам социальной политики и защите прав человека; 5) по вопросам аграрной политики, природопользованию и экологии (ст. 70 Регламента областного Совета).

⁷³ По любым вопросам своей деятельности областной Совет может создавать временные комиссии и рабочие группы (ч. 1 ст. 71 Регламента Совета).

⁷⁴ Депутатское объединение, сформированное на основе принадлежности депутатов к какому-либо движению, общественному или избирательному объединению либо по профессиональному признаку, именуется депутатской группой. Депутатское объединение, сформированное на основе принадлежности депутатов к той или иной партии, кандидаты которой избраны в областной Совет, именуется депутатской фракцией (ч. 3 ст. 72 Регламента областного Совета).

⁷⁵ Порядок проведения депутатских слушаний определен в Гл. 5 Регламента областного Совета. На них могут обсуждаться: проект Устава области, поправки и изменения в Устав области; проект бюджета области; проекты законов области; важнейшие проблемы социально-экономического развития области; иные вопросы, имеющие социальную значимость.

мает меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей: 1) рассматривает поступившие от них предложения, заявления и жалобы; 2) способствует в пределах своих полномочий правильному и своевременному решению содержащихся в них вопросов; 3) ведет прием граждан; 4) изучает общественное мнение и при необходимости вносит предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения. Депутат информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации.

Принимая меры по обеспечению прав и свобод избирателей, депутат взаимодействует с органами государственной власти области, органами местного самоуправления, с политическими партиями и иными общественными объединениями.

Депутату в его избирательном округе руководителем органа местного самоуправления для осуществления полномочий предоставляется транспорт, отдельное помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, а также обеспечивается извещение населения о месте и времени встречи депутата с избирателями.

Согласно ст. 10 Закона о статусе депутата, депутат не реже одного раза в год обязан отчитываться перед избирателями округа о своей работе, о ходе выполнения предвыборной программы.

Вторая глава Закона о статусе депутата определяет основные гарантии депутатской деятельности, под которыми принято понимать установленные законодательством условия, позволяющие успешно решать стоящие перед депутатом задачи. Анализируя положения Закона о статусе депутата, можно выделить четыре группы таких гарантий:

- 1) права депутатов на условия работы, обеспечивающие эффективное и беспрепятственное осуществление их полномочий, а также обязанности государственных органов, учреждений, организаций и должностных лиц создавать эти условия;
- 2) гарантии, направленные на обеспечение депутатов необходимой информацией;
- 3) юридические гарантии охраны прав депутатов в области трудовых, административно-правовых, уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений;
- 4) материально-финансовые условия для осуществления депутатами их полномочий.

К первой группе гарантий депутатской деятельности относится: право законодательной инициативы; участие депутата в заседании областного Совета, заседаниях постоянных комиссий; депутатский запрос; обращение депутата с вопросом к главе администрации, должностным лицам администрации области, органов местного самоуправ-

ления, а также к руководителям предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории области; право на безотлагательный прием должностными лицами.

Право законодательной инициативы депутата реализуется в форме внесения в областной Совет: законопроектов и поправок к ним; законодательных предложений о разработке и принятии новых законов области; законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы области либо о признании этих законов утратившими силу. Группа депутатов, численностью не менее 1/3 депутатов областного Совета, может вносить предложения о поправках и изменениях Устава области.

Депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым областным Советом, а также комиссией, членом которой он является. Депутат, не входящий в состав постоянной комиссии, обладает правом совещательного голоса. Депутат обязан участвовать лично в заседаниях областного Совета и постоянной комиссии, в состав которой он избран.

Депутат вправе обращаться с запросом к руководителям областной администрации, руководителям структурных подразделений областной администрации, органов местного самоуправления, а также к руководителям расположенных на территории области государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций по кругу вопросов, входящих в их компетенцию. Запрос вносится на заседании областного Совета в письменной форме.

Депутат областного Совета имеет право на обращение с вопросом к главе администрации, должностным лицам администрации области, органов местного самоуправления, а также к руководителям предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории области. Вопрос в письменной форме заблаговременно передается депутатом председателю областного Совета, что является основанием приглашения соответствующего должностного лица. Если приглашенное лицо не имеет возможности прибыть на заседание областного Совета, оно в обязательном порядке дает письменный ответ на предварительно поставленный вопрос.

Депутат областного Совета имеет право безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории области органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений и воинских формирований. Все субъекты, к которым обратился народный депутат, по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, обязаны дать депутату ответ на его обращение или представить запрашиваемые им документы и сведения безотлагательно. В случае необходимости проведения в связи с обращением депутата дополнительной проверки или изучения каких-либо во-

просов руководители органов или должностные лица обязаны сообщить об этом депутату в трехдневный срок со дня получения обращения. Окончательный ответ представляется депутату не позднее двадцати дней со дня получения обращения депутата.

Депутат Совета имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в обращении вопросов. О дне рассмотрения депутат должен быть извещен заблаговременно, но не позднее, чем за три дня.

Вмешательство депутата в деятельность органов дознания, следствия и судопроизводства не допускается.

Депутат областного Совета обеспечивается документами, принятыми областным Советом, а также документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространенными областной администрацией, иными государственными органами области, общественными объединениями, другими информационными и справочными материалами.

При обращении депутата в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, на предприятия, в учреждения, организации должностные лица обеспечивают депутата консультациями, представляют необходимую информацию и документацию.

Депутат областного Совета имеет преимущественное право выступать по вопросам депутатской деятельности в государственных средствах массовой информации. При этом материалы, представляемые депутатом Совета по поручению областного Совета, постоянной комиссии, подлежат опубликованию или распространению через государственные средства массовой информации в срок, согласованный с депутатом, но не позднее семи дней после обращения. Не допускается редактирование представленных депутатом материалов без его согласия.

Важнейшей гарантией депутатской деятельности является депутатская неприкосновенность. Согласно ч. 6 ст. 34 Устава области, депутат областного Совета обладает неприкосновенностью в течение всего срока полномочий. Данное положение конкретизирует ст. 18 Закона о статусе депутата, согласно которой депутат областного Совета на территории области обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. К уголовной ответственности депутат привлекается в соответствии с федеральным законодательством. Административную ответственность депутат несет в порядке, установленном федеральными законами и законами области.

В период до вступления в силу Закона об органах государственной власти субъектов РФ положения законов субъектов РФ о депутатской неприкосновенности рас-

сматривались в Конституционном Суде РФ⁷⁶. Конституционный Суд РФ признал статьи нормативных правовых актов, закрепляющих депутатскую неприкосновенность, несоответствующими Конституции РФ⁷⁷. Какие аргументы выдвинул Конституционный Суд РФ? Во-первых, согласно пункту «о» ст. 71 Конституции РФ, уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство находится в ведении РФ. Субъекты РФ не имеют права осуществлять правовое регулирование по указанному кругу вопросов. Во-вторых, административно-правовой аспект депутатской неприкосновенности. Административное и административное процессуальное законодательство – вопросы совместного ведения РФ и субъектов РФ. Однако вопрос о неприкосновенности депутатов в сфере административной ответственности относится к основам административного права, установленным действующим федеральным законодательством. В-третьих, гарантии деятельности депутатов и кандидатов в депутаты в органы власти субъектов РФ и местного самоуправления в определенной степени уже урегулированы. По действующему избирательному законодательству кандидат в депутаты не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован, подвергнут мерам административного взыскания без согласия прокурора (соответственно уровню выборов). По федеральному закону об общих принципах организации местного самоуправления депутаты выборных органов местного самоуправления не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта РФ. Таким образом, в данном вопросе законодатель связывает гарантии деятельности депутата с обязательным подключением полномочий прокурора вышестоящего уровня. Думается, депутаты региональных органов законодательной власти должны обладать неприкосновенностью как гарантией своей деятельности, однако, закрепление подобного института должно осуществляться прежде всего на

⁷⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года. //Российская газета. – 27 декабря 1995; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. – 1997. – 24 декабря; Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 1998 г. № 96-О по запросу Воронежской областной Думы о проверке конституционности статей 19 и 20 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы». //Российская газета. – 2 сентября 1998.

⁷⁷ Особо следует отметить при этом решение Конституционного Суда по Уставу Тамбовской области, в котором положение Основного Закона Тамбовской области о депутатской неприкосновенности было признано соответствующим федеральной Конституции. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. – 1997. – 24 декабря.

федеральном уровне правового регулирования, что и предусмотрел новый Федеральный закон об органах государственной власти субъектов РФ.

Согласно ст. 21 Закона о статусе депутата, депутат Совета освобождается на срок его полномочий от призыва на военную службу и на военные сборы.

Статьи 22 и 23 Закона о статусе депутата содержат гарантии депутатской деятельности в области трудовых отношений. Так, депутат Совета в период своих полномочий, а также в течение одного года после их окончания не может быть по инициативе администрации уволен с работы на предприятии, в учреждении, организации, кроме случаев их ликвидации, исключен из учебного заведения без согласия областного Совета. Освобождение от занимаемой должности или увольнение депутата, находящегося на государственной службе, производится только с согласия областного Совета.

Срок полномочий депутата Совета, работающего на постоянной основе, засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. При этом непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии поступления на работу или службу в течение трех месяцев после прекращения депутатских полномочий.

Депутату Совета, работающему на постоянной основе, по окончании его полномочий предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии – другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с его согласия на другом предприятии, в учреждении, организации.

Депутат Совета, работающий на постоянной основе, из числа лиц органов внутренних дел по окончании срока депутатских полномочий вправе продолжить службу в органах внутренних дел или досрочно уволиться со службы. По окончании депутатских полномочий ему предоставляется прежняя должность или с его согласия другая должность по прежнему, или с его согласия по новому месту службы.

Супруге (супругу) депутата областного Совета, уволенной (уволенному) в связи с переездом депутата для выполнения депутатских полномочий на постоянной основе, перерыв в работе засчитывается в общий и непрерывный стаж работы (службы). На указанный период за ними сохраняются: место работы (службы) по специальности; стаж работы (службы), дающий право на установление процентных надбавок (в т. ч. районных коэффициентов) к заработной плате, на установление процентных надбавок и получение единовременного вознаграждения за выслугу лет, на выплату вознаграждения по итогам работы предприятий, организаций, учреждений за год, а также на пенсию на льготных условиях и в льготных размерах, если это лицо на момент переезда занимало

должность, работало по профессии либо работало (служило) в местности, которая предусматривает предоставление данной льготы.

Освобождение от выполнения производственных или служебных обязанностей депутата Совета, осуществляющего свои полномочия без отрыва от основной деятельности, производится на основании официального уведомления о вызове в областной Совет, при этом требование каких-либо других документов не допускается.

Депутату Совета, освобожденному от выполнения производственных или служебных обязанностей по месту основной работы, на время осуществления депутатской деятельности в областном Совете или в его органах, а также на время его работы с избирателями, сохраняется средний заработок по основному месту работы.

Депутату Совета возмещаются связанные с проживанием вне его постоянного места жительства в связи с осуществлением им депутатской деятельности расходы по проживанию в гостинице или найму жилого помещения по фактическим расходам, подтвержденным соответствующими документами, и суточные (кроме случаев проживания на служебной или нанимаемой жилой площади).

Депутату Совета, работающему на постоянной основе, ежемесячно выплачивается заработная плата, которая состоит из должностного оклада и надбавок к нему. Ежемесячная заработная плата выплачивается депутату со дня его избрания, но не ранее даты увольнения с предыдущего места работы или временного приостановления его службы.

Депутату Совета, работающему на постоянной основе, и членам его семьи оплачиваются расходы, связанные с переездом в г. Благовещенск для выполнения депутатом его полномочий, а также расходы, связанные с переездом к постоянному месту жительства депутата по прекращении его депутатских полномочий. При переезде в г. Благовещенск депутату выплачивается единовременное денежное пособие в размере ежемесячного должностного оклада.

Депутату предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск, продолжительностью 43 рабочих дня. В случаях, когда депутат по прежнему месту работы имел право на отпуск большей продолжительности, это право за ним сохраняется.

В случае роспуска областного Совета депутаты, работающие на постоянной основе, получают единовременное денежное пособие за весь период, оставшийся до завершения срока полномочий депутатов Совета данного созыва, из расчета их ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения депутатских полномочий.

Депутату областного Совета и проживающим совместно с ним членам его семьи, находящимся на день роспуска областного Совета вне своего постоянного места жи-

тельства, обеспечиваются бесплатный переезд и бесплатный провоз принадлежащего им имущества (в контейнерах общим весом до 5 тонн) к постоянному месту жительства.

Для осуществления депутатской деятельности депутату в здании областного Совета предоставляется служебное помещение, оборудованное мебелью, средствами связи.

Депутат Совета в связи с осуществлением депутатских полномочий имеет право пользоваться по предъявлению удостоверения депутата телефонной связью, которой располагают органы государственной власти области и органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации.

Депутат Совета пользуется правом внеочередного получения услуг связи. Оплата услуг связи – за счет средств областного бюджета.

На территории области депутат областного Совета пользуется правом бесплатного проезда по всем железнодорожным, воздушным, автомобильным, водным внутренним путям сообщения и на всех видах городского и пригородного пассажирского транспорта, за исключением такси, а также правом внеочередного приобретения проездных документов.

По предъявлении удостоверения депутата билетные кассы железнодорожных вокзалов и станций, речных вокзалов и пристаней, агентства гражданской авиации или аэропорты обязаны вне очереди предоставить депутату бесплатный билет на одно место в купейном вагоне поезда, в каюте речного судна, в салоне самолета или вертолета.

Проезд депутата в автобусах междугородных, а также пригородных сообщений, в случае если продажа билета производится с указанием номера места, осуществляется по бесплатному билету, получаемому вне очереди в кассах автовокзалов, автостанций или непосредственно при посадке в автобус.

Бесплатный проезд депутата во всех видах городского и пригородного пассажирского транспорта, за исключением такси, в пригородных поездах осуществляется по предъявлении удостоверения депутата Совета.

Депутату Совета для поездок при осуществлении депутатских полномочий на территории области автотранспорт предоставляется соответствующими администрациями районов (городов) по заявке депутата.

Расходы, связанные с выплатой депутатам Совета компенсаций за использование личных легковых автомобилей для выполнения депутатских полномочий, производятся за счет сметы расходов на содержание областного Совета.

Администрация государственных и муниципальных гостиниц на территории области обязана предоставить депутату Совета в течение часа отдельный номер с телефоном.

Депутату Совета, осуществляющему деятельность в Совете и его органах на постоянной основе и не имеющему жилой площади в г. Благовещенске, по его заявлению в течение 3х месяцев предоставляется целевая жилая площадь для проживания, в т. ч. с членами семьи.

На период до получения целевой жилой площади депутату Совета предоставляется отдельный гостиничный номер с телефоном либо по его желанию возмещаются расходы по найму жилого помещения в размере стоимости проживания в отдельном гостиничном номере с телефоном.

Расходы органов государственной власти области, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, связанные с материальным обеспечением деятельности депутата Совета, оплачиваются за счет областного бюджета.

Депутат областного Совета вправе иметь помощников, работающих на общественных началах. Помощником депутата может быть любой гражданин РФ, достигший 18-летнего возраста, в отношении которого от депутата поступило в областной Совет представление, и давший свое согласие на это.

Полномочия помощника депутата могут быть прекращены досрочно:

- а) на основании представления депутата;
- б) в случае досрочного прекращения полномочий депутата.

В связи с выполнением должностных обязанностей помощник депутата: проводит предварительный прием избирателей и иных лиц, а также ведет запись на прием к депутату; получает по поручению депутата в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях, на предприятиях, в учреждениях, организациях документы, а также информационные и справочные материалы, необходимые депутату для осуществления депутатской деятельности. Помощник депутата имеет право: по письменному заявлению депутата пользоваться копировально-множительной и вычислительной техникой, имеющейся в распоряжении областного Совета, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории соответствующего избирательного округа; получать с разрешения депутата адресованные ему почтовые и телеграфные отправления.

Таким образом, правовое положение депутатов органа законодательной власти Амурской области, являясь элементом статуса областного Совета, выражаясь в присущих депутатам правах, обязанностях и гарантиях деятельности, имеет определенное сходство со статусом депутатов Государственной Думы, что обусловлено тождественностью предмета правового регулирования.

§ 4. Законодательный процесс в Амурском областном Совете народных депутатов.

Право на принятие таких нормативных правовых актов как законы появилось у субъектов РФ – бывших административно-территориальных единиц, в том числе Амурской области, совсем недавно. Оно было предоставлено Конституцией РФ 1993 года, указывающей в ч. 4 ст. 76, что субъекты Федерации вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ обладают правом на собственное правовое регулирование, включая принятие законов. Основной Закон государства определяет и требования к законодательной деятельности субъектов РФ, в числе которых, во-первых, необходимость осуществления подобной деятельности в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 15), во-вторых, возможность осуществления законодательного регулирования общественных отношений в рамках совместной компетенции с Федерацией (ч. 2 ст. 76), причем, здесь закон субъекта РФ должен соответствовать федеральному закону, регулиющему подобные правоотношения (ч. 5 ст. 76), в-третьих, право на собственное правовое регулирование, включая принятие законов, за пределами компетенции Федерации (ч. 4 ст. 76), которые в данном случае находятся в специфическом соотношении с аналогичными федеральными законами (ч. 6 ст. 76). В юридической литературе констатируется установление Конституцией 1993 года качественно новой правовой основы нормотворческой деятельности субъектов РФ: во-первых, расширены полномочия субъектов РФ, соответственно произошло и увеличение объема их правотворческой компетенции; во-вторых, официально признаны такие акты, как областные законы; в-третьих, обеспечен приоритет нормативного правового акта субъекта РФ перед федеральным законом в сфере исключительного ведения субъекта; в-четвертых, сохранены и укреплены единые конституционные основы правовой системы в масштабах Федерации⁷⁸.

Таким образом, в субъектах РФ в связи с принятием Конституции РФ 1993 года развернулась правотворческая деятельность, представляющая собой, по Закону Краснодарского края, «...направленную на достижение целей развития края в интересах его жителей, организационно оформленную публичную деятельность правотворческих органов края в рамках их компетенции по выявлению потребности в нормативном правовом регулировании общественных отношений в крае и созданию в соответствии с выявленными потребностями новых нормативных правовых актов края, изменению и отмене действующих»⁷⁹.

⁷⁸ См.: Конституция, закон, подзаконный акт. – М., 1994, С. 108.

⁷⁹ Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края». //Информационный бюллетень. – 1995. - №3. – С. 40.

К сожалению, законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в настоящее время далеко не всегда эффективна, зачастую в российских регионах принимаются нормативные правовые акты, противоречащие федеральному законодательству, а иногда - просто неработающие документы. Как справедливо отмечает Т.Н. Рахманина, «... региональному правотворчеству присущи еще многие недостатки: не всегда оправданная поспешность в работе по подготовке проектов новых актов, необоснованное копирование актов федеральных органов государственной власти, нарушение иерархической соподчиненности актов, слабая – а зачастую и неадекватная – связь формы и содержания нормативного материала»⁸⁰.

Данные проблемы обусловлены рядом факторов, среди которых: во-первых, региональный сепаратизм (прежде всего, республик в составе РФ); во-вторых, элементарное отсутствие опыта законотворческой деятельности во многих субъектах РФ. В этой связи в юридической литературе совершенно справедливо отмечается, что определенные преимущества в правовом регулировании среди всех субъектов РФ имеют республики, поскольку и в советское время они осуществляли законодательную деятельность⁸¹. Кроме того, в качестве препятствия для действенного правотворчества субъектов РФ отметим и нормативное несовершенство процедуры принятия законов, что и продемонстрируем на примере Амурской области.

Согласно ч. 1 ст. 78 Устава Амурской области, законодательная деятельность в области осуществляется в двух формах:

- 1) непосредственно народом РФ, проживающим в области, путем референдума;
- 2) областным Советом.

Поскольку порядок проведения референдума Амурской области не определен, а также в связи с тем, что законодательная деятельность областного Совета гораздо более распространена нежели референдум, мы охарактеризуем законодательный процесс в Амурской области во второй из приведенных форм⁸².

Начальной стадией законодательного процесса является законодательная инициатива, внесение законопроекта в правотворческий орган. Для нормативного регули-

⁸⁰ Рахманина Т.Н. Совершенствование нормативной базы – стимул регионального правотворчества //Журнал российского права. – 1997. - № 6. – С. 29.

⁸¹ Боброва Н.А. Некоторые аспекты законодательной деятельности субъектов РФ. //Государство и право. - 1995. - №11. – С. 48; Рахманина Т.Н., Студеникина М.С. Нормотворчество субъектов Российской Федерации: Типология актов и законодательные программы //Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – Воронеж, 1996, С. 41-42; Студеникина М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов РФ. //Журнал российского права. – 1997. - №1. – С. 61; Игнатъева М.Н. Теоретико-правовые основы законотворчества республик, входящих в состав Федерации. //Журнал российского права. – 1997. - №6. – С. 57.

⁸² В юридической литературе порой законодательный процесс обозначается только как соответствующая деятельность представительного органа государственной власти. См.: Румянцев О.Г., Додонов В.Н.

рования этой стадии законодательной деятельности важно определить круг органов и лиц, обладающих правом законодательной инициативы. На федеральном уровне субъекты права законодательной инициативы названы в ст. 104 Конституции РФ, то же самое наблюдается на региональном уровне – в конституциях и уставах субъектов РФ.

Касаясь вопросов регулирования правотворческой деятельности субъектов РФ, федеральный законодатель установил перечень субъектов права законодательной инициативы в региональном представительном органе государственной власти, отнеся к числу таковых высшее должностное лицо субъекта РФ, депутатов органа законодательной власти субъекта РФ и представительные органы местного самоуправления. Причем субъектам РФ предоставлено право включать в круг субъектов законодательной инициативы граждан, иные органы и общественные объединения⁸³.

В законодательстве Амурской области субъекты права законодательной инициативы определены как в основном Законе области⁸⁴, так и в Регламенте областного Совета⁸⁵. В соответствии с ч. 3 ст. 78 Устава области, правом внесения законопроекта в областной Совет обладают: во-первых, депутаты Амурского областного Совета народных депутатов (индивидуально или совместно); во-вторых, глава администрации области; в-третьих, народ РФ, проживающий в области, в порядке народной правотворческой инициативы. Часть 1 статьи 25 Регламента областного Совета расширяет перечень субъектов права законодательной инициативы. Здесь они подразделяются на две категории: во-первых, субъекты, чье право законодательной инициативы не ограничено их компетенцией; во-вторых, субъекты, обладающие правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения. Тем самым наблюдается прямая аналогия со ст. 104 Конституции РФ, где субъекты также делятся на две группы. В Амурской области к первой группе относятся: председатель областного Совета, постоянные комиссии областного Совета, депутаты областного Совета, глава администрации области, представительные органы местного самоуправления области. Во вторую группу субъектов права законодательной инициативы входят: прокурор области, областной суд, избирательная комиссия области.

Таким образом, налицо коллизия между нормами Устава и Регламента. Учитывая, что Устав области – это ее основной закон, а Регламент областного Совета – подза-

Юридический энциклопедический словарь. – М., 1997, С. 105.

⁸³ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

⁸⁴ См.: Закон Амурской области от 27 февраля 1997 года №142-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. – 1997. – 11 апреля.

⁸⁵ См.: Регламент Амурского областного Совета народных депутатов. – Благовещенск, 1997.

конный нормативный правовой акт, определяющий порядок работы представительного органа Амурской области, то предпочтение следует отдавать нормам первого акта. Однако практика законодательной деятельности областного Совета свидетельствует о том, что депутаты, впрочем, как и другие субъекты права законодательной инициативы, руководствуются нормами Регламента. Такое положение вещей не только противозаконно, но и политически нецелесообразно, поскольку весьма наглядно демонстрирует неуважение народных избранников к принятому ими же основному закону области. Следовательно, первым шагом, который необходимо сделать народным депутатам области, является приведение в соответствие с основным Законом положений Регламента областного Совета (формально), фактически же, наоборот, включение в ч. 3 ст. 78 Устава области нормы части 1 статьи 25 Регламента.

Однако только ликвидировать противоречие между положениями Регламента и Устава области, на наш взгляд, недостаточно, поскольку вызывает возражение и само включение некоторых органов и должностных лиц в круг субъектов права законодательной инициативы. Вообще, опыт правового регулирования законодательного процесса в субъектах РФ свидетельствует о том, что круг субъектов законодательной инициативы в Амурской области является во многом типичным. Так, в Ульяновской области правом законодательной инициативы обладают: депутаты Законодательного Собрания; комитеты, комиссии Законодательного Собрания; Глава администрации Ульяновской области и его полномочный представитель; органы местного самоуправления области; областной суд, арбитражный суд области, избирательная комиссия Ульяновской области и полномочный представитель Президента в Ульяновской области – по вопросам их ведения⁸⁶. В соответствии со ст. 71 Конституции Республики Адыгея, право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Адыгея, депутатам Государственного Совета - Хасэ, Кабинету министров, Конституционной палате Республики Адыгея и по вопросам их ведения - Верховному Суду, арбитражному суду и прокурору республики⁸⁷. Следовательно, рассматриваемая нами проблема выходит за рамки Амурской области и касается регулирования законодательного процесса в субъектах РФ вообще.

Касаясь вопросов юридического закрепления субъектов права законодательной инициативы, мы считаем излишним упоминание в Регламенте областного Совета пред-

⁸⁶ Бикметов Р. и др. Ульяновская область: региональное законодательство и власть. //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1998. - №1(22). - С. 94.

⁸⁷ Купин В.А. Реализация законодательной инициативы в высшем органе Республики Адыгея. //Государство и право. – 1995. - №11. - С. 48.

седателя законодательного органа области, обладающего указанным правом в качестве народного депутата. Если это не так, то, анализируя вышеприведенную норму Регламента, можно прийти к выводу, что заместитель председателя областного Совета правом внесения законопроектов в орган государственной власти области не обладает, так как он не назван в соответствующем положении Регламента.

Традиционно субъектом законодательной инициативы на региональном уровне, в том числе и в Амурской области, являются представительные органы местного самоуправления, причем их право на внесение законопроекта не ограничено компетенцией. В то же время, Конституция РФ гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления, которые, в соответствии со ст. 12 Основного Закона, не входят в систему органов государственной власти. С другой стороны, часть 2 статьи 132 указывает на возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Таким образом, и право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления должно быть ограничено рамками выполняемых ими государственных полномочий.

Внести законопроект в Совет народных депутатов может и областной суд, по вопросам своего ведения. Следует иметь в виду, что названный орган является федеральным судом общей юрисдикции, находящимся на территории Амурской области, осуществляющим правосудие посредством уголовного, гражданского, административного судопроизводства. А поскольку, согласно ст. 71 Конституции РФ, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданское и гражданско-процессуальное законодательство находится в ведении РФ, то компетенция названного суда гораздо шире тех вопросов, по которым могут быть приняты областные законы. Думается, что областной суд не следует исключать из круга субъектов права законодательной инициативы, однако, это право стоит ограничить вопросами, связанными с административным судопроизводством. Аналогичными правами следует наделить областного прокурора и избирательную комиссию Амурской области.

Удивляет также не включение в круг органов, участвующих в законодательном процессе, арбитражного суда Амурской области, который мог бы, на наш взгляд, обладать правом законодательной инициативы по вопросам своей компетенции в рамках полномочий Амурской области, обозначенных в статьях 72 и 73 федеральной Конституции.

В число субъектов права законодательной инициативы в Амурском областном Совете народных депутатов следует включить так же Уставный Суд области и уполномоченного по правам человека. Конечно же, их отсутствие в числе участников законо-

дательного процесса в области объясняется тем, что данные институты еще не сформированы органами государственной власти. В то же время они предусмотрены Уставом области, и, уточняя подобным образом их статус, областные законодатели создали бы дополнительные гарантии режима законности и защиты прав человека в Амурской области.

Таким образом, часть 3 статьи 78 Устава области и часть 1 статьи 25 Регламента областного Совета мы предлагаем изложить в следующей редакции: «Правом внесения законопроекта в Амурский областной Совет народных депутатов обладают граждане РФ, постоянно проживающие на территории Амурской области, в порядке народной правотворческой инициативы, депутаты областного Совета, депутатские группы и фракции, постоянные комиссии областного Совета, глава администрации области, уполномоченный по правам человека Амурской области, Уставный Суд области, а также областной суд, арбитражный суд области, прокурор области, избирательная комиссия Амурской области по вопросам собственной компетенции в рамках исключительных полномочий области и полномочий области по предметам совместного ведения РФ и области. Право законодательной инициативы может быть реализовано и представительными органами местного самоуправления в рамках полномочий, передаваемых им органами государственной власти».

Подобные изменения круга субъектов права законодательной инициативы в Амурском областном Совете народных депутатов, которые могут быть произведены только после соответствующей корректировки положений Федерального закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ, касающейся ограничения полномочий представительных органов местного самоуправления в данной области, будут способствовать повышению эффективности законодательной деятельности Амурской области, а, следовательно, и укреплению правового положения области как полноправного субъекта Российской Федерации.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в областной Совет: законопроектов и поправок к законопроектам; законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Амурской области либо о признании этих законов утратившими силу; предложений о внесении изменений в Устав (основной Закон) Амурской области; проектов решений областного Совета; законодательных предложений о разработке и принятии новых законов области.

Статья 27 Регламента областного Совета определяет требования к законопроекту:

- 1) соответствие предмету регулирования, заявленному в названии проекта, а также иным правилам юридической техники;
- 2) вместе с текстом законопроекта в областной Совет должен быть представлен ряд документов:
 - а) обоснование необходимости его принятия, целей и основных положений, места в системе действующего областного законодательства, а также прогноза социально-экономических и иных последствий его принятия;
 - б) информация о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;
 - в) перечень законов и иных нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона;
 - г) предложение о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона;
 - д) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат).

Для определенной категории законопроектов Регламент областного Совета предусматривает дополнительные условия их внесения в законодательный орган. Так, законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств области, а также другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета области, могут быть внесены только при наличии заключения главы администрации области либо самим главой администрации⁸⁸. Причем заключение главы администрации обязан представить субъекту законодательной инициативы в течение 10 дней после поступления данных законопроектов.

Законопроекты представляются председателю областного Совета, как правило, за месяц до предполагаемого рассмотрения на заседании Совета. Представленные законопроекты подлежат обязательной регистрации в канцелярии областного Совета.

Другой стадией законодательного процесса является предварительное рассмотрение законопроекта. Зарегистрированный законопроект, согласно ст. 28 Регламента областного Совета, не позднее трех дней с даты регистрации направляются председателем областного Совета в соответствующую постоянную комиссию, которая определя-

⁸⁸ Подобные требования находим и в методических рекомендациях ученых Института законодательства и сравнительного правоведения. См.: Методика подготовки и оформления законов субъектов Федерации // Журнал российского права. – 1997. – № 6. – С. 48. Они же закреплены и в Федеральном законе об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ. См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 19 октября.

ется как ответственная комиссия для подготовки заключения и дальнейшей работы над проектом. Постоянная комиссия подготавливает и обобщает все необходимые документы и заключения в течение трех недель, если областным Советом не установлен иной срок. Для работы над законопроектами постоянная комиссия может создавать из числа депутатов временные рабочие группы. В работе комиссии, рабочих групп имеют право принимать участие инициаторы законопроекта с правом совещательного голоса, а также привлеченные специалисты, эксперты, ученые.

Постоянная комиссия, временные рабочие группы с согласия постоянной комиссии вправе принять решение о проведении обсуждения законопроекта в органах местного самоуправления, на собраниях граждан, в трудовых коллективах, общественных организациях. Обсуждение законопроекта в постоянной комиссии, временных рабочих группах происходит открыто и гласно. Срок между принятием решения о направлении законопроекта на заключение постоянной комиссии и днем рассмотрения его на заседании Совета не должен превышать 40 дней, если областной Совет не примет иного решения.

Законопроект по решению постоянной комиссии может быть направлен на заключение главе администрации области, соответствующим структурным подразделениям администрации области, иным государственным органам, специалистам.

Законопроект и все материалы к нему после их рассмотрения в постоянной комиссии вместе с заключением комиссии направляются в юридический отдел областного Совета на заключение (юридическую экспертизу). Следует отметить, что юридическая экспертиза проектов законов предусмотрена не только в Амурской области. Так, при органе законодательной власти Челябинской области образован экспертно-правовой совет, одной из основных функций которого является осуществление независимой правовой экспертизы представленных для рассмотрения на ее заседании законодательных и иных нормативных правовых актов⁸⁹.

При соответствии основных положений законопроекта, предлагаемого для рассмотрения в первом чтении, предмету правового регулирования и правилам юридической техники, иным требованиям статьи 27 Регламента и при отсутствии принципиальных замечаний юридический отдел вправе завизировать представленный законопроект и проект решения без подготовки письменного заключения. Начальник юридического отдела определяет время, необходимое для подготовки заключения. В случае, если законопроект поступает в юридический отдел за 10 дней до заседания областного Совета,

⁸⁹ См.: Постановление Челябинской областной Думы от 17 ноября 1994 г. № 84 «Об экспертно-правовом

начальник юридического отдела вправе потребовать время для подготовки заключения и проинформировать об этом председателя областного Совета и председателя постоянной комиссии. На основании заключения юридического отдела комиссия вправе внести изменения в текст законопроекта либо мотивированно не согласиться с замечаниями юридического отдела. Безусловно, юридическая экспертиза проектов законов будет способствовать совершенствованию областного законодательства. Однако, на наш взгляд, необходимо стремиться к большей ее независимости, привлекая к участию в ней ученых-юристов, работников других государственных органов и т. п.⁹⁰

Постоянная комиссия не позднее 10 дней до дня заседания областного Совета представляет председателю Совета законопроект со всеми документами, справочными материалами, заключением юридического отдела, а также проектом заключения областного Совета. Комиссия также представляет список лиц, приглашенных областным Советом на рассмотрение законопроекта

Председатель областного Совета в течение 3 дней рассматривает представленные документы, проводит консультации с председателями постоянных комиссий, руководителем аппарата, начальником юридического отдела и принимает решение о внесении законопроекта в проект повестки дня заседания областного Совета.

Согласно ч. 4 ст. 78 Устава области и ч. 1 ст. 38 Регламента областного Совета, рассмотрение законопроекта осуществляется в двух чтениях, если областным Советом применительно к конкретному законопроекту не будет принято другое решение⁹¹.

При первом чтении законопроекта обсуждаются его основные положения, дается общая оценка концепции законопроекта и решается вопрос о необходимости его принятия. Перед обсуждением проекта слово для доклада предоставляется инициатору законопроекта или представителю авторской группы и для содоклада – постоянной комиссии или рабочей группе. Если при подготовке законопроекта по нему получены различные заключения, то, помимо доклада постоянной комиссии, заслушиваются доклады тех субъектов права законодательной инициативы, которые не согласны с решением постоянной комиссии. Рассмотрение законопроектов, внесенных главой администрации области, представительными органами местного самоуправления, начинается с выступлений их официальных представителей с обоснованием необходимости принятия зако-

Совете областной Думы».

⁹⁰ Об этом же смотри: Рахманина Т.Н. Совершенствование нормативной базы – стимул регионального правотворчества //Журнал российского права. – 1997. - № 6. – С. 37.

⁹¹ Федеральный закон об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ исходит из того, что такое количество чтений для законопроекта в региональном законодательном органе является минимальным. См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах

нопроектов и завершается их заключительным словом с анализом высказанных в ходе дискуссии замечаний и предложений. При рассмотрении законопроекта областной Совет заслушивает предложения постоянных комиссий, депутатских групп и фракций, лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

Согласно ч. 5 ст. 78 Устава области, в первом чтении законопроект должен быть проголосован в принципе и по разделам либо статьям. По результатам рассмотрения законопроекта в первом чтении областной Совет может принять решение:

- 1) принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных замечаний и предложений;
- 2) отклонить законопроект;
- 3) принять закон.

Областной Совет может принять решение об обсуждении принятого в первом чтении законопроекта на депутатских слушаниях. Решение о принятии законопроекта в первом чтении принимается большинством голосов от установленного числа народных депутатов⁹².

Согласно ч. 6 ст. 78 Устава области, каждому чтению законопроекта по общему правилу должно предшествовать его обсуждение в постоянных комиссиях областного Совета.

По Регламенту областного Совета принятие законопроекта в первом чтении означает, что данный проект одобряется и может служить базой для обсуждения, но нуждается в определенной доработке. Принятый в первом чтении проект может быть изменен или дополнен в процессе подготовки его ко второму чтению методом внесения письменных поправок, предложений и замечаний в срок, установленный областным Советом. Поправки к проекту вносятся в письменном виде субъектами права законодательной инициативы на имя председателя областного Совета, который передает их в соответствующую постоянную комиссию не позднее чем за 15 дней до начала второго чтения. Часть 2 статьи 42 Регламента областного Совета определяет требования к поправкам. Так, поправки вносятся в виде текста изменений и (или) дополнений в статьи законопроекта либо предложений об исключении отдельных статей, пунктов, частей проекта, обобщенных в таблицу поправок, в которой указываются:

- 1) субъект законодательной инициативы;

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

⁹² Согласно ч. 1 ст. 6 Регламента областного Совета под «установленным числом депутатов» понимается их число, установленное пунктом 1 статьи 5 Закона Амурской области «О выборах депутатов Амурского областного Совета народных депутатов», - 30 депутатов.

- 2) раздел, глава, статья, пункт, часть статьи, в которую вносится поправка;
- 3) текст законопроекта;
- 4) вносимая поправка;
- 5) текст законопроекта с учетом поправки; обоснование поправки.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, подлежат рассмотрению на заседании постоянной комиссии, ответственной за подготовку законопроекта, которая вправе согласиться с ними или внести мотивированное предложение в областной Совет об их отклонении. Постоянная комиссия вправе учтенные поправки включить в текст законопроекта. Вместе с текстом законопроекта, подготовленного ко второму чтению, постоянная комиссия составляет перечень областных нормативных правовых актов, подлежащих отмене или изменению в связи с принятием областного закона.

По результатам рассмотрения законопроекта постоянная комиссия передает в юридический отдел и протокольный отдел областного Совета:

- 1) текст законопроекта;
- 2) таблицу поправок, рекомендованных к отклонению;
- 3) таблицу одобренных поправок;
- 4) проект решения областного Совета;
- 5) заключение комиссии.

Юридический и протокольный отделы областного Совета готовят окончательное заключение и проводят лингвистическую экспертизу. Затем законопроект со всеми необходимыми документами представляется председателю областного Совета для включения вопроса в проект повестки дня заседания Совета.

Второе чтение предполагает рассмотрение и окончательное принятие законопроекта, если применительно к конкретному законопроекту областной Совет не принял решение о продолжении работы над ним. В начале второго чтения с докладом выступает полномочный представитель постоянной комиссии. Выступают инициаторы законопроекта, иные субъекты права законодательной инициативы. Председательствующий ставит вопрос о принятии законопроекта за основу. Решение принимается большинством голосов от установленного числа депутатов. В случае, если законопроект за основу не принят, на голосование ставится вопрос о продолжении обсуждения или его отклонении. Областной Совет вправе после обсуждения проекта и принятия его за основу назначить юридическую и редакционную экспертизу, которую проводят постоянная комиссия и юридический отдел областного Совета. Здесь проект проверяется на предмет наличия лингвистических дефектов, внутренних юридических противоречий текста. После устранения обнаруженных дефектов и редакционной правки законопро-

ект представляется постоянной комиссией на постатейное рассмотрение того же или очередного заседания областного Совета.

Согласно ч. 7 ст. 78 Устава области и ч. 4 ст. 43 Регламента областного Совета, по требованию одной трети от установленного числа депутатов либо главы администрации второе чтение законопроекта должно быть проведено не ранее чем через 10 рабочих дней после принятия его в первом чтении.

При рассмотрении во втором чтении законопроекта, принятого ранее за основу, рассматриваются поправки, внесенные в ходе подготовки ко второму чтению, и проводится постатейное обсуждение проекта, порядок которого определяется положениями ст. 44 Регламента областного Совета.

После постатейного рассмотрения на голосование ставится весь законопроект в целом. Законопроект считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа народных депутатов. Статья 48 Регламента областного Совета указывает случаи, при которых допускается исключение из этого общего правила (статьи 36, 39, 40, 59, 80, 81 Устава области). После принятия закона в целом не допускается внесение в текст закона каких-либо изменений, за исключением стилистических и орфографических. Перед направлением на подписание текст закона проверяется в протольном отделе областного Совета на предмет отсутствия стилистических и орфографических ошибок, визируется председателем постоянной комиссии и начальником юридического отдела областного Совета. За подготовку и соответствие текста закона, направленного на подписание, тексту, принятому областным Советом, несет ответственность постоянная комиссия.

Заключительной стадией законодательного процесса в Амурской области является подписание и обнародование закона области главой администрации. Первоначально Устав Амурской области предоставлял право подписания областных законов председателю областного Совета⁹³. На изменение этого положения оказали влияние решения Конституционного Суда РФ⁹⁴. В решении по Уставу Алтайского края Конституционный Суд подчеркнул, что принятие и промульгация законов одним и тем же органом

⁹³ См.: Устав (основной Закон) Амурской области. //Амурская правда. – 20 декабря 1995 года.

⁹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ», утвержденного названным Указом. //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1996. - № 3.

нарушили бы баланс властей в сфере законотворчества⁹⁵. Решение Конституционного Суда по Уставу Читинской области отмечает: «Тем самым исполнительная власть в лице главы администрации получает возможность влиять на законодательный процесс в стадии принятия и обнародования закона, что соответствует принципам разделения властей и единства системы государственной власти (статья 5, часть 3 и статья 10 Конституции Российской Федерации) и закреплено применительно к законодательному процессу на федеральном уровне (пункт «д» статьи 84, статьи 107 и 108 Конституции Российской Федерации)»⁹⁶. Аналогичным образом Конституционный Суд РФ признал конституционность пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ»⁹⁷. В связи с приведенными Постановлениями Конституционного Суда РФ 24 мая 1996 года Амурской областной Совет народных депутатов принимает Закон Амурской области «О внесении изменений в Устав (основной Закон) Амурской области» в двух чтениях и направляет его для подписания и обнародования главе администрации. Были внесены изменения в регулирование законодательного процесса. Изменились п. «в» части 5 ст. 39, п. «б» ст. 55, ст. 80. Полномочия по подписанию и обнародованию областных законов были переданы от председателя областного Совета главе администрации Амурской области. Глава администрации наделялся и правом отлагательного вето. Позднее было принято еще одно Постановление Конституционного Суда, в котором подчеркивалась конституционность права главы администрации подписывать и обнародовать областные законы⁹⁸. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» правом промульгации законов субъекта РФ наделяет высшее должностное лицо субъекта РФ.

Согласно ст. 80 Устава области, законы, принятые областным Советом, подписываются и обнародуются главой администрации в семидневный срок со дня их поступления. Согласно п. 1 Раздела 5 Регламента областной администрации, законы, посту-

⁹⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. - №1.

⁹⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. - №1.

⁹⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ», утвержденного названным Указом. //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1996. - № 3.

⁹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. – 1997. – 24 декабря.

пающие из областного Совета, регистрируются в канцелярии управления делами и передаются в юридический отдел для подготовки заключения и передаче главе администрации на подпись. В соответствии с п. 2 Раздела 5 Регламента областной администрации, подписанные главой администрации законы регистрируются в протокольном отделе и с сопроводительным письмом направляются канцелярией в областной Совет. Копии этих документов протокольный отдел направляет пресс-секретарю, в юридический отдел и в методический кабинет. В полном объеме законы оставляются в протокольном отделе и направляются в Министерство юстиции РФ и Конституционный Суд РФ, отдельные законы – в другие подразделения по их просьбе.

Порядок опубликования законов области определен в соответствующем областном законе⁹⁹. Печатными органами, посредством опубликования в которых обнародуются областные законы, являются «Амурская правда», а также «Вестник Амурского областного Совета народных депутатов и администрации Амурской области». Областные законы вступают в силу по истечении 10 дней с момента опубликования, если сами законы не устанавливают другой порядок их вступления в силу.

Глава администрации области в течение семи дней с момента получения может отклонить представленный закон и вернуть его в областной Совет для повторного рассмотрения. В мотивированном письме¹⁰⁰ главы администрации об отклонении закона предлагается новая редакция закона либо текст изменений отдельных его разделов, глав, статей и их частей и пунктов в установленной форме или сообщается о нецелесообразности принятия закона.

Согласно статьи 51 Регламента областного Совета, закон, отклоненный главой администрации, и мотивированное письмо направляются председателем областного Совета на заключение постоянной комиссии, которая рассматривает поступившие документы в течение семи дней. По итогам рассмотрения постоянная комиссия может рекомендовать областному Совету:

- 1) одобрить закон в редакции, предложенной главой администрации;
- 2) согласиться с отдельными изменениями закона, предложенными главой администрации;
- 3) одобрить закон в ранее принятой редакции;

⁹⁹ См.: Закон Амурской области от 9 марта 1999 г. № 133-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Амурской области». //Амурская правда. - 1999. – 11 марта.

¹⁰⁰ Если Регламент областного Совета предусматривает мотивированное письмо главы администрации, то в Регламенте областной администрации речь идет о мотивированном заключении, которое готовит юридический отдел или соответствующий комитет, управление, отдел.

- 4) согласиться с предложением главы администрации о нецелесообразности принятия закона;
- 5) создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

Областной Совет вправе создавать согласительные комиссии для преодоления возникших разногласий по принимаемым законодательным актам. Повторное обсуждение закона, отклоненного главой администрации области, начинается с выступления представителя главы администрации, затем заслушивается заключение постоянной комиссии, юридического отдела областного Совета. Никакие поправки, выходящие за пределы предложений главы администрации, заключений постоянной комиссии и юридического отдела, областным Советом не рассматриваются. По окончании обсуждения на голосование первым ставится предложение о принятии закона в редакции главы администрации. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов областного Совета. Если закон, представленный в редакции главы администрации, не принят, на голосование ставится вопрос о повторном принятии закона в редакции, ранее принятой областным Советом. Согласно ст. 80 Устава области, если при повторном рассмотрении закон принят не менее чем двумя третями от установленного числа депутатов областного Совета, то глава администрации обязан его подписать и обнародовать в трехдневный срок с момента поступления. Если глава администрации в установленные сроки не подписал и не обнародовал областной закон, либо не применил в отношении него право отлагательного вето, то данный закон подлежит подписанию и обнародованию председателем областного Совета. Думается, что подобная норма вполне справедлива, поскольку способствует сохранению баланса власти, эффективности законодательного процесса. Таким образом, промульгация областных законов, осуществляемая главой администрации, устанавливается не только управомочивающими, но и обязывающими юридическими нормами.

Несовершенство законодательного процесса в Амурской области, выражающееся, прежде всего, в противоречиях в определении субъектов права законодательной инициативы, во многом обусловлено отсутствием традиции и элементарного опыта законотворческой деятельности. Оптимизация же самой законодательной процедуры принятия областных законов будет способствовать совершенствованию всего законодательства Амурской области.

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АДМИНИСТРАЦИИ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ.

§ 1. Порядок формирования и прекращения полномочий администрации Амурской области.

Являясь исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, администрация Амурской области имеет, как, впрочем, и любой орган государственной власти, в качестве элементов конституционно-правового статуса правовое регулирование порядка ее формирования и прекращения полномочий. Каждая из указанных составляющих статуса администрации области регулирует две группы правоотношений: во-первых, избрание, вступление в должность и прекращение исполнения полномочий главы администрации; во-вторых, формирование и прекращение полномочий администрации области. На характеристике правового регулирования приведенных общественных отношений мы и позволим себе остановиться в данном параграфе диссертационного исследования.

Вообще, Конституция РФ четко не закрепляет необходимость избрания глав органов исполнительной власти субъектов РФ. Подобное требование находим еще в Федеральном законе 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», предписывающем завершить выборы глав органов исполнительной власти субъектов РФ не позднее декабря 1996 г¹. На необходимость избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов РФ указывает и Федеральный избирательный закон². Закон об органах государственной власти субъектов РФ устанавливает в ч. 1 ст. 18 выборы высшего должностного лица субъекта Федерации как общепринятый способ наделения властными полномочиями данного института, закрепляя при этом единственное исключение – «... когда на день вступления в силу настоящего Федерального закона конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрено наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем избрания его спе-

¹ См.: Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». //Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 50. - Ст. 4869.

² См.: Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ //Российская газета. - 1997. - 25 сентября; 30 сентября; Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 14. - Ст. 1653.

циально созываемым собранием представителей»³.

Уставы большинства субъектов РФ также содержат требование избрания глав исполнительной власти. В качестве исключения из этого правила можно привести пример Устава Алтайского края, ряд положений которого рассматривался Конституционным Судом РФ на предмет соответствия федеральной Конституции. Так, согласно Постановлению Конституционного Суда РФ, «... главу администрации избирает Законодательное Собрание; им может быть избран гражданин Российской Федерации, отвечающий предусмотренным требованиям. Тем самым Законодательное Собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах»⁴.

В 1996-97 гг. во многих субъектах РФ прошли выборы глав органов исполнительной власти. Амурская область не стала здесь исключением, выборы главы администрации были проведены весной 1997 года. Впервые главы органов исполнительной власти субъектов Федерации были избраны непосредственно населением. Ранее исполнительная власть в субъекте РФ как правило возглавлялась должностными лицами, назначенными Президентом РФ⁵. С правовой точки зрения это обосновывалось логикой переходного периода, когда положения Конституции РФ о самостоятельности субъектов РФ в установлении системы органов исполнительной власти не были реализованы в полной мере. После проведения выборов глав администраций в субъектах РФ завершилось формирование системы органов государственной власти, ответственных непосред-

³ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. - №1.

⁵ Так, в Амурской области большую часть 90-х годов главами администрации являлись лица, назначенные Президентом РФ. 8 октября 1991 г. на эту должность назначен А.А. Кривченко. Следующий глава администрации А.В. Сурат, избранный 25 апреля 1993 г., был освобожден от должности Указом Президента РФ от 5 октября 1993 г. № 1582. Исполняющим обязанности главы администрации области был назначен В.П. Полеванов. Примечательно, что в Указе Президента была допущена ошибка в написании его фамилии. 18 декабря 1993 г. В.П. Полеванов был назначен на должность главы администрации. 3 декабря 1994 г. его сменил В.Н. Дьяченко, который осуществлял полномочия главы администрации до 17 мая 1996 г. 3 июня 1996 г. главой администрации назначается Ю.Г. Ляшко. 23 марта 1997 г. на должность главы администрации был избран А.Н. Белоногов, занимающий этот пост вплоть до настоящего времени. Подробнее об этом см.: Буянов Е.В. Государственное строительство на юге Дальнего Востока России в 1990-1997 гг. – Благовещенск, 1998.

ственно перед населением. Важно и то, что избрание глав администраций, которые по должности входят в Совет Федерации, укрепило представительскую природу этой палаты.

Согласно ч. 4 ст. 47 Устава области, порядок проведения выборов главы администрации области определяется на основе федерального законодательства областным законом. Законодательство о выборах главы администрации Амурской области образуют: Конституция РФ; Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», с изменениями и дополнениями, внесенными федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ⁶; Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Устав Амурской области; Избирательный Кодекс Амурской области.

Глава администрации Амурской области избирается населением области сроком на четыре года путем всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании⁷. Пассивным избирательным правом при выборах главы администрации обладает, в соответствии с ч. 5 ст. 47 Устава области, гражданин РФ не моложе 30 лет, постоянно проживающий в Амурской области не менее года. Следовательно, условия обладания гражданами пассивным избирательным правом при выборах главы администрации Амурской области, являющиеся аналогичными требованиям федерального избирательного закона 1994 года, противоречат ныне действующему федеральному избирательному законодательству. Однако подобные условия не всегда соблюдались в субъектах РФ. «Надо сказать, - отмечает С.А. Авакьян, - что уже Федеральный закон 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» установил, что минимальный возраст кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа субъекта не может превышать 21 года, главы исполнительного органа государственной власти субъекта — 30 лет. По цензу оседлости было указано, что сроки обязательного проживания на данной территории не могут превышать одного года. Именно эти правила чаще всего нарушаются в субъектах РФ. Возраст президентов некоторых республик повышен до 35, в отдельных случаях (например, Саха) —

⁶ Следует иметь в виду, что регулирование выборов главы администрации Амурской области 1997 г. осуществлялось федеральным избирательным законом 1994 г.

⁷ Федеральное законодательство не фиксирует четко срок полномочий глав администраций субъектов Федерации, определяя лишь его максимальную продолжительность – не более пяти лет. См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

до 40 лет, сроки проживания в республике — до 10 лет, кое-где даже до 15 лет (например, Тыва, Саха). В отдельных субъектах установлены более высокие требования и по отношению к депутатам — например, введение 5-летнего срока проживания»⁸. В.И. Васильев и А.Е. Постников указывают, что в ряде субъектов РФ требования к обладанию пассивным избирательным правом выходили за рамки предписаний федерального избирательного закона 1994 г.: «... кандидат не может быть старше: 65 лет — Краснодарский край, Иркутская область; 60 лет — Ставропольский край, Ивановская, Кировская и другие области, Таймырский автономный округ»⁹.

Одно и то же лицо не может занимать должность главы администрации области более двух сроков подряд. Глава администрации не вправе быть депутатом областного Совета или представительного органа местного самоуправления.

Нормы статьи 7 Избирательного Кодекса регламентирует правоотношения по поводу назначения выборов. В соответствии с названным законом, дата выборов главы администрации области устанавливается законом Амурской области. Как уже отмечалось в предыдущей главе настоящей диссертации, выбор вида правового акта, посредством которого назначаются выборы, неадекватен, так как здесь используется для установления конкретного предписания форма нормативного правового акта - закон. Днем выборов главы администрации Амурской области является первое воскресенье после истечения срока полномочий главы администрации. Исчисление срока, на который был избран глава администрации, начинается со дня принесения им присяги. На наш взгляд, подобное правовое регулирование срока полномочий главы органа исполнительной власти не вполне удачно, поскольку отождествляет две различные категории: во-первых, срок, на который избрано должностное лицо, во-вторых, срок реализации главой администрации властных полномочий. Думается, что исчисление срока полномочий главы администрации области должно вестись от даты его избрания до даты очередных выборов главы администрации, исходя из четырехлетнего срока его пребывания в должности. В соответствии с ч. 6 ст. 7 Избирательного Кодекса, голосование должно быть проведено не позднее чем через 180 дней и не ранее чем через 70

⁸ Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. — 1997. - № 7. — С. 56.

⁹ Васильев В.И., Постников А.Е. Законодательное регулирование выборов глав администраций субъектов Федерации. //Журнал российского права. — 1997. - № 5. - С. 43. См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия. //Российская газета. — 1997. — 2 июля; Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 № 12-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» //Российская газета. — 1998. — 6 мая.

дней со дня принятия решения о назначении выборов. Кроме того, в рассматриваемом Законе определены гарантии периодичности их проведения, в том числе и в связи с неназначением выборов областным Советом. Как отмечают В.И. Васильев, А.Е. Постников, «в большинстве законов не предусмотрена ситуация, когда законодательный орган государственной власти в установленный срок не назначает выборы главы администрации. Однако такое регулирование может составлять дополнительную гарантию права граждан на участие в периодически проводимых выборах. В законе Астраханской области определено, что если областное Представительное собрание не назначит выборы главы администрации области в установленный срок, то они проводятся областной избирательной комиссией в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекает срок полномочий главы администрации»¹⁰.

Выборы главы администрации области проводятся по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию области. Подготовка и проведение выборов главы администрации, контроль за соблюдением избирательных прав граждан возлагается на избирательные комиссии.

Субъектами права выдвижения кандидатов на должность главы администрации Амурской области являются избирательные объединения, избирательные блоки и непосредственно избиратели. «Вопреки требованиям ст. 18 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан, - отмечают Васильев и Постников, - в законах Ленинградской, Читинской, Псковской, Костромской областей не признаются такими субъектами отделения общероссийских и межрегиональных избирательных объединений. Из числа субъектов выдвижения кандидатов подчас вообще исключаются избирательные объединения (Владимирская, Саратовская области)»¹¹.

Кандидат может быть выдвинут и в порядке самовыдвижения. Для регистрации кандидата на должность главы администрации в его поддержку необходимо собрать подписи не менее 1,5 процента избирателей от общего числа избирателей Амурской области. Областное законодательство определяет порядок регистрации кандидатов, правила проведения предвыборной агитации, финансирования выборов. Мы же остановимся на установлении результатов выборов.

Избранным главой администрации области считается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При

¹⁰ Васильев В.И., Постников А.Е. Законодательное регулирование выборов глав администраций субъектов Федерации. //Журнал российского права. - 1997. - № 5. - С. 42-43.

¹¹ Васильев В.И., Постников А.Е. Законодательное регулирование выборов глав администраций субъектов Федерации. //Журнал российского права. - 1997. - № 5. - С. 47-48.

равном количестве полученных кандидатами голосов по кандидатам, получившим наибольшее по отношению к другим кандидатам число голосов избирателей, избранным считается кандидат, зарегистрированный ранее.

Избирательная комиссия области признает выборы несостоявшимися, если в выборах приняло участие менее двадцати пяти процентов от числа избирателей, внесенных в списки, либо если число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее количество голосов, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Подобное требование не является исключением в практике регулирования выборов главы администрации. Более высокий порог явки избирателей может создать угрозу срыва выборов. «Согласно законам одних субъектов Российской Федерации (Тверская, Тульская области, Коми-Пермяцкий автономный округ), выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 25 процентов *зарегистрированных избирателей*. В Костромской, Курганской, Читинской областях выборы признаются несостоявшимися, если в них приняли участие менее 25 процентов избирателей, *внесенных в списки избирателей*. В Мурманской области выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 35 процентов от числа внесенных в списки избирателей. Согласно Закону Сахалинской области, «выборы признаются несостоявшимися в случае: а) выбытия всех кандидатов, снятия всех кандидатур на должность главы администрации или уменьшение их числа до одного из включенных в избирательный бюллетень; б) если количество голосов, поданных в графе «против всех кандидатов», превышает 50 процентов от количества избирателей, принявших участие в голосовании»¹². М.С. Матейкович отмечает: «Примечательно, что выборы глав исполнительных органов власти в большинстве субъектов РФ проходили по мажоритарной системе абсолютного большинства. И если в первом туре выборов никто из кандидатов не набирал более половины голосов избирателей, проводилось повторное голосование, которое иногда давало совершенно неожиданные результаты. В частности, в Волгоградской, Калининградской, Мурманской, Новосибирской, Псковской, Тамбовской областях, в городе Санкт-Петербурге, Ямало-Ненецком автономном округе по результатам повторного голосования избранными были признаны кандидаты, имевшие по результатам первого тура выборов второй показатель по количеству проголосовавших избирателей»¹³.

¹² Васильев В.И., Постников А.Е. Законодательное регулирование выборов глав администраций субъектов Федерации. //Журнал российского права. – 1997. - № 5. - С. 52.

¹³ Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. //Государство и право. – 1998. - № 7. – С. 54.

Избирательная комиссия области признает, что ни один из кандидатов не избран на должность главы администрации, если число голосов, поданных против всех кандидатов, больше количества голосов, поданных за набравшего наибольшее число голосов кандидата.

Избирательная комиссия области признает выборы недействительными: а) в случае, если допущенные при проведении голосования или при установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей; б) в случае, если они признаны недействительными не менее чем на одной четвертой части избирательных участков; в) по решению суда.

Согласно ч. 3 ст. 84 Избирательного Кодекса, официальное опубликование данных о результатах выборов органов государственной власти области осуществляется соответствующей избирательной комиссией в течение одного месяца со дня голосования. Избранный кандидат подлежит регистрации, ему выдается соответствующее удостоверение. Кандидат, избранный главой администрации, в письменном виде обязан сообщить в избирательную комиссию о сложении обязанностей, не совместимых со статусом главы администрации.

Глава администрации вступает в должность с момента принесения им присяги, но не позднее 30 дней после его избрания. Глава администрации приносит присягу на совместном заседании областного Совета и избирательной комиссии области с участием представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, представителей правоохранительных органов и воинских частей, общественных объединений и избирателей.

На наш взгляд, правовое регулирование выборов главы администрации Амурской области, являясь во многом типичным, требует оптимизации, несмотря на то, что новый областной избирательный закон в целом и соответствует федеральному законодательству, с точки зрения более тщательной законодательной проработки, прежде всего, срока полномочий главы администрации.

Устав Амурской области предоставляет главе администрации Амурской области право самостоятельно формировать свою «команду». В соответствии со ст. 49 Устава области, первый заместитель, заместители главы администрации области назначаются главой администрации области. В отличие от действующей редакции основного Закона Амурской области, первоначальный вариант Устава по-иному решал вопрос о формировании областного органа исполнительной власти. Так, в соответствии со ст. 49 Ус-

тава Амурской области (в первой редакции)¹⁴, первый заместитель главы администрации назначался и освобождался от должности областным Советом по представлению главы администрации. Заместители главы администрации области назначались главой администрации с последующим утверждением областным Советом. Между тем подобный способ правового регулирования формирования органа исполнительной власти субъекта РФ рассматривался в Конституционном Суде РФ на предмет его конституционности и был признан не соответствующим нормам федеральной Конституции. Так, Конституционный Суд РФ, рассматривая дело о соответствии ряда положений Устава Читинской области Конституции РФ, установил: «В пункте «в» части второй статьи 56 Устава закрепляется право областной Думы на участие в формировании исполнительного органа власти. Само по себе это право законодателя как один из элементов системы сдержек и противовесов, дающий ему возможность влиять на исполнительную власть, не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Важно, однако, как эта возможность конкретизируется в Уставе. Согласно пункту «р» части второй статьи 57 и пункту «з» части первой статьи 67 Устава, Дума, по предложению главы администрации, утверждает назначение и освобождение от должности заместителей главы администрации и руководителей органов администрации области в соответствии с областным законом. В данном случае освобождение от должности с согласия Думы фактически лишает администрацию области возможности действовать в качестве самостоятельного исполнительного органа государственной власти в условиях разделения властей. Поэтому данное положение Устава не соответствует статье 10 Конституции Российской Федерации»¹⁵. Закон об органах государственной власти субъектов РФ относит вопрос об участии законодательного органа в формировании органов исполнительной власти к компетенции субъектов РФ. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 24 названного закона, представительный орган государственной власти субъекта РФ может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти в формах, установленных конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

Думается, что наделение главы администрации Амурской области полномочием самостоятельно формировать орган исполнительной власти вполне оправданно, учитывая, в том числе и то, что данный институт является выборным.

¹⁴ См.: Устав (основной Закон) Амурской области. //Амурская правда. - 1995. - 20 декабря.

¹⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда. - 1996. - №1.

Для выборного органа государственной власти традиционными основаниями прекращения полномочий является: во-первых, истечение срока, на который избран государственный орган, формирование и начало работы вновь избранного государственного органа и, во-вторых, досрочное прекращение полномочий. Из этого общего правила исходит и Устав Амурской области (далее - Устав), определяя основания прекращения полномочий главы органа исполнительной власти¹⁶. Так, по первому основанию глава администрации прекращает исполнение полномочий с момента вступления в должность вновь избранного руководителя областного органа исполнительной власти. Осуществляемое нормами областного законодательства регулирование досрочного прекращения полномочий главы администрации, на наш взгляд, далеко от совершенства, что выражается в противоречиях Устава федеральной Конституции, Закону об органах государственной власти субъектов РФ, коллизиях между Уставом и нормами текущего законодательства Амурской области, отсутствии необходимых процедурных норм.

Основания досрочного прекращения полномочий главы администрации определены в ч. 1 ст. 56 Устава, к ним относятся: утрата российского гражданства; выезд на постоянное место жительства за пределы области; смерть; признание судом лица умершим или безвестно отсутствующим; вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении главы администрации; стойкая неспособность по состоянию здоровья в течение более четырех месяцев исполнять должностные обязанности, подтвержденная медицинской комиссией; письменное заявление об отставке; признание гражданина, являющегося главой администрации, недееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

К сожалению, Устав области, перечисляя основания досрочного прекращения полномочий главы администрации, во-первых, входит в противоречие с Конституцией РФ и Законом об органах государственной власти субъектов РФ; во-вторых, не содержит указания на порядок реализации приведенных оснований.

Противоречие Устава Конституции РФ состоит в указании в качестве основания досрочного прекращения полномочий выезд главы администрации на постоянное место жительства за пределы Амурской области, тогда как аналогичное положение Устава Тамбовской области было признано неконституционным решением Конституционного Суда РФ. Так, Конституционный Суд в Постановлении по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области признал

¹⁶ См.: Закон Амурской области от 27 февраля 1997 года №142-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в

неконституционным аналогичное основание прекращения полномочий главы администрации. Согласно решению Конституционного Суда РФ, «Конституция Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27 часть 1). Согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ограничение прав и свобод человека и гражданина, в том числе закрепленных в ее статье 27, может устанавливаться федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ни по одному из указанных оснований действующее федеральное законодательство не устанавливает ограничений в зависимости от места жительства применительно к возможности занятия гражданином Российской Федерации должности главы администрации субъекта Российской Федерации и исполнения им соответствующих полномочий. Тем более их не вправе ввести законодатель субъекта Российской Федерации. Если ненадлежащее исполнение главой администрации своих обязанностей зависит от выбранного им места жительства, то именно ненадлежащее исполнение обязанностей, а не место жительства как таковое, должно служить законным основанием для наступления ответственности, в частности для решения вопроса о прекращении полномочий»¹⁷. Ныне действующий Закон об органах государственной власти субъектов РФ устанавливает в числе оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ выезд на постоянное место жительства за пределы территории России. Думается, соответствующее положение Устава следует заменить нормой Закона об органах государственной власти субъектов РФ, предусматривающей в качестве основания прекращения полномочий выезд высшего должностного лица субъекта РФ на постоянное место жительства за пределы территории России.

Не может быть признан полным с точки зрения Закона об органах государственной власти субъектов РФ и содержащийся в Уставе перечень оснований досрочного прекращения полномочий. В частности, названный Закон, наряду с признанием судом лица, являющегося главой администрации, недееспособным, указывает и на возможность признания его ограниченно дееспособным, что также будет являться основанием досрочного прекращения полномочий. Отсутствует в Уставе и институт выражения недоверия главе администрации со стороны регионального законодательного органа.

Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. – 1997. – 11 апреля.

¹⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. – 1997. – 24 декабря.

Так, по Закону об органах государственной власти субъектов РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в случае: издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан. Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. Содержащийся в Законе об органах государственной власти субъектов РФ институт выражения недоверия главе администрации носит императивный характер, влекущий немедленную отставку должностного лица по решению законодательного органа. Думается, рассмотренный институт, наряду с роспуском законодательного органа государственной власти субъекта РФ, являясь мерой конституционной ответственности органов государственной власти, будет выступать как один из элементов системы сдержек и противовесов в условиях реализации принципа разделения властей.

Следует иметь в виду, что в качестве одной из поправок к Закону об органах государственной власти субъектов РФ введен институт отрешения от должности руководителей субъектов РФ¹⁸. Законом предусмотрены четкие правовые основания отрешения от должности: а) издание противоречащего закону нормативного правового акта; б) уклонение от корректировки нормативного правового акта, приостановленного Президентом РФ. Отрешению от должности предшествует вынесение предупреждения

¹⁸ См.: Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 31. – Ст. 3205.

высшему должностному лицу. Если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент Российской Федерации отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Поправками к Закону об органах государственной власти субъектов РФ предусмотрено и временное отстранение от должности главы администрации. Так, Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы администрации является не полным не только по сравнению с федеральным законодательством, но и в контексте текущего законодательства Амурской области, что связано со вступлением в силу 13 декабря 1999 года Закона Амурской области «О порядке отзыва главы администрации области» (далее – Закон об отзыве)¹⁹, установившего условия и порядок отзыва главы администрации Амурской области. Уже в преамбуле Закона об отзыве закрепляется, что данный институт вводится «...в соответствии с федеральными законами, Уставом (основным Законом) Амурской области и законами области». Закон об органах государственной власти субъектов РФ указывает, что отзыв главы администрации может выступать основанием досрочного прекращения полномочий лишь в тех субъектах РФ, где он предусмотрен конституциями (уставами). Анализируя институт отзыва главы администрации Амурской области, нетрудно заметить, что Устав подобного института не предусматривает, следовательно, положение вышеприведенной преамбулы не соответствует действительности, а Закон об отзыве противоречит Уставу и не подлежит применению. На наш взгляд, Закон об отзыве должен был быть принят в

¹⁹ См.: Закон Амурской области от 29 ноября 1999 г. № 197-ОЗ «О порядке отзыва главы администрации области». //Амурская правда. – 1999. – 3 декабря.

совокупности с Законом о поправке к Уставу Амурской области, а содержанием последнего – являться введение отзыва главы администрации как основания досрочного прекращения полномочий.

Не затрагивая процессуальных аспектов института отзыва главы администрации Амурской области, рассмотрим основные положения Закона об отзыве. Своим основным содержанием он тождественен Закону Амурской области «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета»²⁰, анализ которого был предпринят нами в отдельной статье²¹. Под отзывом главы администрации понимается досрочное прекращение полномочий главы администрации путем специально назначенного голосования избирателей, проводимого в соответствии с Законом об отзыве, а также с соблюдением требований, установленных федеральными законами и законами области. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона об отзыве, право отзыва главы администрации избирателями является одним из средств контроля избирателей за осуществлением главой администрации своих полномочий, закрепленных законодательством. Оно не может быть использовано для ограничения самостоятельности и инициативы главы администрации, создания препятствий его законной деятельности.

Закон устанавливает исчерпывающий перечень оснований отзыва, к числу которых относятся: во-первых, утрата доверия избирателей; во-вторых, нарушение законодательства РФ и (или) законодательства области; в-третьих, невыполнение обязанностей, предусмотренных федеральным законодательством и (или) законами области.

Согласно ч. 1 ст. 6 Закона об отзыве, под утратой доверия избирателей понимается неудовлетворенность избирателей деятельностью главы администрации, «связанная совокупно или по отдельности с такими причинами, как невыполнение главой администрации предвыборной программы, отказ от приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений». По Закону об отзыве утрата доверия не может быть использована в качестве основания отзыва, если невыполнение предвыборной программы, прекращение ведения приема избирателей имели место по объективным, не зависящим от главы администрации причинам. Утрата доверия не может служить основанием отзыва, если вопрос об отзыве главы администрации возбуждается исключительно по причине несогласия с его политическими взглядами. На наш взгляд, в условиях вышеприведенных ограничений утрата доверия избирателей как основание отзыва не представляется реальной. С другой стороны, в силу своей неопределенности, не превратится ли отзыв

²⁰ См.: Закон Амурской области от 12 апреля 1999 года № 140-ОЗ «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета народных депутатов». //Амурская правда. – 1999. – 20 апреля.

²¹ См.: Чердаков С.В. Об институте отзыва депутата органа законодательной власти субъекта РФ (на примере Амурской области) //Вестник АмГУ. – 1999. – Вып. 7. – С. 36-37.

главы администрации по рассматриваемому основанию в перманентный процесс? Ведь в условиях идеологического многообразия и политического плюрализма всегда найдутся граждане, негативно оценивающие деятельность властных структур, выступающие против того или иного политического деятеля. Кроме того, по амурскому избирательному законодательству, кандидату на должность главы администрации для избрания требуется получить поддержку большинства от участвующих в голосовании граждан, при этом в голосовании должно принять участие не менее 25 процентов избирателей²². Аналогичные требования находим и в Законе об отзыве, в соответствии с ч. 4 ст. 34 которого глава администрации считается отозванным, если за его отзыв проголосовало более 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании, и при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание данного главы администрации²³.

Закон об отзыве трактует нарушение законодательства как «однократное грубое нарушение законодательства либо многократное (систематическое) нарушение законодательства главой администрации». Думается, подобная формулировка вряд ли может быть признана юридически корректной. Где критерий «грубого нарушения законодательства»? На наш взгляд, законодателю здесь следовало бы исходить из традиционной классификации правонарушений. В этой связи отметим, что вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении главы администрации также является основанием досрочного прекращения его полномочий. Наконец, глава администрации как член Совета Федерации обладает депутатской неприкосновенностью и привлекается в случае совершения правонарушения к юридической ответственности в особом порядке.

Под невыполнением обязанностей понимается систематическое, без уважительных причин уклонение главы администрации от осуществления своих обязанностей, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством области. Думается, вряд ли данный вопрос может быть адекватно решен избирателями. Скорее, это – компетенция областного Совета, Президента и Правительства РФ, тем более, что двум последним органам глава администрации подконтролен в пределах их ведения.

Таким образом, прежде чем вносить соответствующее изменение в Устав Амурской области, законодателям стоит подумать о целесообразности введения в Амурской области института отзыва главы администрации. В конце концов, срок полномочий

²² См.: ч. 2 ст. 81 Избирательного Кодекса Амурской области //Амурская правда. – 1999. – 24 декабря.

²³ См.: Закон Амурской области от 29 ноября 1999 г. № 197-ОЗ «О порядке отзыва главы администрации области». //Амурская правда. – 1999. – 3 декабря.

главы администрации – 4 года, и на очередных выборах избиратели смогут высказать свое отношение к главе исполнительной власти. В случае же незаконной деятельности данного должностного лица должны применяться иные меры юридической ответственности, вплоть до уголовной.

На наш взгляд, необходимо законодательно урегулировать вопрос о том, перед кем глава администрации слагает полномочия: перед областным Советом или перед своим первым заместителем. Нуждается в дополнительной регламентации так же и основание прекращения полномочий, связанное со стойкой неспособностью по состоянию здоровья исполнять обязанности главы администрации.

Таким образом, правовое регулирование прекращения полномочий главы администрации Амурской области, являясь во многом несовершенным, должно быть оптимизировано прежде всего с точки зрения приведения в соответствие законодательства области федеральным нормативным правовым актам – Конституции и Закону об органах государственной власти субъектов РФ, а также путем процессуальной регламентации ряда оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица органа исполнительной власти Амурской области.

Выборы нового главы администрации должны быть назначены, в соответствии с положениями ч. 7 ст. 7 Избирательного Кодекса, не позднее чем через 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий. Исполнение обязанностей главы администрации в случае досрочного прекращения им своих полномочий возлагается на первого заместителя главы администрации.

По Уставу Амурской области формирование областной администрации находится в компетенции ее главы. Таким образом, срок полномочий первого заместителя, заместителей главы администрации, руководителей структурных подразделений администрации области определяется по усмотрению высшего должностного лица органа исполнительной власти области. Глава администрации самостоятельно назначает и освобождает от должности указанных лиц.

Устав Амурской области предусматривает возможность влияния областного Совета на прекращение полномочий некоторых должностных лиц администрации области. Так, согласно ст. 57 основного Закона области, группа депутатов областного Совета в количестве не менее одной трети от установленного числа народных депутатов областного Совета, постоянная комиссия областного Совета вправе внести в областной Совет мотивированное предложение о выражении недоверия первому заместителю и заместителям главы администрации, руководителям структурных подразделений администрации области. Решение областного Совета о выражении недоверия первому за-

местителю главы администрации области и другим должностным лицам администрации области в связи с допущенными нарушениями либо неисполнением Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава и законов области, а также по иным мотивам, связанным с ненадлежащим исполнением своих обязанностей, принимается большинством голосов от установленного числа народных депутатов областного Совета. Решение об освобождении должностных лиц, которым областной Совет высказал недоверие, принимает глава администрации области в течение одного месяца. На наш взгляд, приведенные положения областного Устава весьма непоследовательны и декларативны, поскольку не предусматривают обязанности главы администрации выполнить решение областного Совета²⁴. Однако именно в таком варианте институт выражения недоверия признан соответствующим Конституции РФ. В то же время, Закон об органах государственной власти субъектов РФ содержит иной подход к институту выражения недоверия должностным лицам регионального органа исполнительной власти, нежели тот, который определен в решении Конституционного Суда. Так, Конституционный Суд РФ, рассматривая дело о соответствии Конституции РФ ряда положений Устава Алтайского края, установил: «Не может быть истолковано иначе как ограничение полномочий главы администрации право представительного органа выражать недоверие должностным лицам администрации (статья 85 Устава), если решение о недоверии понимается как основание для обязательного ухода в отставку соответствующих должностных лиц»²⁵. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Закона об органах государственной власти субъектов РФ, принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ²⁶.

Таким образом, осуществляемое нормами амурского законодательства правовое регулирование формирования и прекращения полномочий органа исполнительной власти Амурской области, имеющее противоречия с федеральными нормативными правовыми актами, характеризуется:

²⁴ Прежняя редакция статьи 57 выглядела более последовательно: «Группа депутатов, численностью не менее 1/3 от состава Совета, постоянная комиссия Совета вправе внести предложение о выражении недоверия первому заместителю и заместителям главы администрации, руководителям структурных подразделений администрации области. Глава администрации вправе не согласиться с решением областного Совета, но при повторном решении областного Совета о недоверии одному и тому же должностному лицу следует его обязательное освобождение от должности в течение одного месяца». См.: Устав (основной Закон) Амурской области. //Амурская правда. –1995 года. - 20 декабря.

²⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда. – 1996. – №1.

²⁶ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

- 1) выборами как формой наделения гражданина властными полномочиями главы администрации;
- 2) правом главы администрации самостоятельно без участия законодательного органа формировать администрацию;
- 3) отсутствием реального влияния законодательного органа на досрочное прекращение полномочий администрации и ее должностных лиц.

§ 2. Система и компетенция администрации Амурской области.

Нормы Устава Амурской области определяют состав, компетенцию органа исполнительной власти области. Согласно ч. 3 ст. 45 Устава области, в состав администрации входят: глава администрации; заместители главы администрации; подчиненные им управленческие структуры (комитеты, управления, отделы, инспекции и т. п.).

Следует отметить, что основной Закон области исходит из того, что глава администрации входит в состав органа исполнительной власти, в отличие от ряда других субъектов Федерации. Как отмечает в этой связи С.А. Авакьян, анализируя модели организации исполнительной власти в субъектах РФ, «применительно к главе власти используются следующие варианты: глава исполнительной власти; глава территории и одновременно глава исполнительной власти; глава территории (глава государства в республике), официально отделенный от исполнительной власти, а применительно к аппарату власти: глава, одновременно возглавляющий администрацию (правительство) субъекта РФ; во главе правительства стоит другое лицо»²⁷. Закон об органах государственной власти субъектов РФ предусматривает введение конституцией (уставом) субъекта РФ должности высшего должностного лица субъекта РФ, возглавляющего высший исполнительный орган власти региона²⁸.

Если глава администрации области избирается населением области, то иные должностные лица органа исполнительной власти области назначаются и освобождаются главой администрации. Между тем, федеральный закон об органах государственной власти субъектов РФ предусматривает возможность участия законодательного органа в формировании органа исполнительной власти в формах, установленных конституцией (уставом) и законодательством субъекта РФ.

В соответствии со ст. 49 Устава области, первый заместитель, заместители главы администрации области назначаются главой администрации области. Число заместителей главы администрации области устанавливается в соответствии со схемой управления областью. В случае отсутствия главы администрации области или невозможности выполнения им своих обязанностей его полномочия осуществляет первый заместитель главы администрации области.

Состав администрации области формируется главой администрации области в соответствии с областным законодательством. В составе областной администрации в

²⁷ См.: Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. – 1997. - № 7. – С. 54.

²⁸ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.

соответствии со схемой управления областью и на основании постановлений главы администрации создаются комитеты, управления, отделы, инспекции и другие структурные подразделения, непосредственно подчиненные главе администрации области и его заместителям. Порядок формирования, полномочия и организация комитетов, управлений, отделов, инспекций и других подразделений администрации области определяются положениями об этих органах. Финансовые расходы на содержание администрации утверждаются областным Советом по представлению главы администрации области. Руководители структурных подразделений администрации области назначаются и освобождаются от должности главой администрации самостоятельно.

Постановлением главы администрации Амурской области от 1 сентября 1998 г. № 402 утверждена структура администрации Амурской области, в составе:

- 1) аппарата администрации области;
- 2) отдела ЗАГС;
- 3) представительства Амурской области при Президенте РФ и Федеральном Собрании РФ;
- 4) комитета по промышленности, транспорту, связи;
- 5) комитета по природопользованию и горнодобывающему комплексу;
- 6) комитета по здравоохранению;
- 7) комитета по культуре;
- 8) комитета по образованию;
- 9) комитета жилищно-коммунального хозяйства;
- 10) комитета экономики;
- 11) комитета по архитектуре и строительству;
- 12) комитета цен;
- 13) комитета по физкультуре и спорту;
- 14) комитета по международным, внешнеэкономическим связям и торговле;
- 15) агропромышленного комплекса;
- 16) комитета по управлению государственным имуществом Амурской области;
- 17) управления ветеринарии с Госветинспекцией;
- 18) управления социальной защиты населения;
- 19) управления труда;
- 20) управления по племенному делу в животноводстве;
- 21) финансового управления;
- 22) инспекции по закупкам, поставкам и качеству сельскохозяйственной продукции;

23) инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (гостехнадзор).

На наш взгляд, представленная структура администрации Амурской области не вполне адекватна. В первую очередь, вызывает вопросы не включение в приведенную структуру главы администрации и его заместителей, которые по Уставу области входят в орган исполнительной власти Амурской области. Во-вторых, вряд ли является целесообразным отнесение представительства Амурской области при Президенте и Федеральном Собрании к администрации Амурской области, поскольку данное структурное подразделение должно быть общим для всех областных органов государственной власти, а в российском парламенте целесообразней иметь представительство областному Совету, нежели администрации.

Согласно ст. 53 Устава области, администрация области осуществляет свои полномочия²⁹ в следующих отраслях и сферах: планирование, бюджет, финансы и учет; управление собственностью области и взаимодействие с юридическими лицами различных форм собственности и их филиалами; сельское хозяйство, регулирование земельных отношений, использование земель и других природных ресурсов; жилищное хозяйство; благоустройство территории и охрана природы; энергетика, инженерное обеспечение; строительство и реконструкция; транспорт, дорожное хозяйство; связь и коммуникации; торговля, общественное питание, коммунальное и бытовое обслуживание населения; труд и занятость населения; социальная защита населения; здравоохранение; образование, наука, культура и спорт; законность; охрана прав и свобод граждан, собственности и общественного порядка, борьба с преступностью; иные отрасли и сферы, связанные с обеспечением жизнедеятельности области.

Полномочия структурных подразделений администрации области по управлению в указанных отраслях и сферах определяются Положениями.

В целях управления в названных отраслях и сферах администрация области: разрабатывает и осуществляет текущие и перспективные государственные программы социально-экономического развития области, разрабатывает проекты областного консолидированного бюджета области, определяет источники доходов и направления расходования валютного и внебюджетных фондов области, обеспечивает выполнение принятых программ и бюджета; представляет отчеты областному Совету об исполнении

²⁹ О природе полномочий органов исполнительной власти см.: Бахрах Д.Н. Административное право. - М., 1993, С. 77; Бачило И.Л. Функции органов управления. - М., 1976, С. 23-72, 112-128; Власов В.А. Советский государственный аппарат. - М., 1959, С. 51-63; Исполнительная власть в Российской Федерации./Под редакцией А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. - М.: Издательство БЕК, 1996, С. 25-26; Лазарев Б.М. Компетенция. - М., 1972, С. 11-87; Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. - М., 1972.

областного бюджета, валютного и внебюджетных фондов области; разрабатывает и реализует финансовую, налоговую, инвестиционную политику в области; осуществляет меры по развитию предпринимательства и ограничению монополистической деятельности; в соответствии с законодательством области управляет и распоряжается областной собственностью, содействует укреплению банковской, денежной и кредитной систем; проводит государственную политику ценообразования и оплаты труда, содействует организации государственного страхования и единой системы учета и статистики; разрабатывает и реализует меры по развитию социальной сферы области, обеспечению занятости населения, росту благосостояния, охране труда и здоровья народа; организует систему социальной защиты населения и обеспечивает ее функционирование; заключает соглашения с объединениями профсоюзов области по трудовым и социально-экономическим вопросам, содействует заключению соглашений на областном отраслевом уровне, а также коллективных договоров между работодателями и профсоюзами; осуществляет мероприятия по воспитанию, образованию, охране семьи, материнства и детства; разрабатывает и реализует меры по развитию культуры и науки; принимает меры по реализации государственной молодежной политики; разрабатывает и реализует программы развития агропромышленного комплекса, эффективного использования земель и повышения их плодородия, возрождения села, поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей независимо от форм собственности; осуществляет мероприятия по развитию жилищного строительства, объектов коммунального хозяйства, энергетики, транспорта, связи; создает условия для развития предприятий торговли, бытового обслуживания населения; принимает меры по защите прав потребителя; организует и обеспечивает своевременное финансирование строительства объектов за счет областного бюджета, утверждает градостроительные нормативы и документацию, организует лицензирование строительного производства; разрабатывает и обеспечивает выполнение программ по охране природы, рациональному природопользованию; выдает лицензию на недропользование; организует контроль за соблюдением природоохранительного законодательства; обеспечивает рациональное размещение производительных сил; содействует комплексному экономическому и социальному развитию городов и населенных пунктов области; разрабатывает и реализует меры по защите законных интересов области, охране всех форм собственности и общественного порядка, по обеспечению законности, защите прав и свобод граждан; осуществляет в пределах своих полномочий мероприятия по обеспечению мобилизационной подготовки и гражданской обороне, выполнению законодательства о воинской обязанности; осуществляет внешнеэкономическую деятельность в соответствии с федеральным законода-

тельством; осуществляет иные исполнительно-распорядительные функции и полномочия, возложенные на нее Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Уставом и законами области.

Полномочия, присущие администрации Амурской области, позволяют отнести ее к органам исполнительной власти общей компетенции. Орган исполнительной власти Амурской области руководит в рамках своих полномочий большинством отраслей и сфер управления, обеспечивает социально-экономическое и культурное развитие Амурской области как полноправного субъекта РФ.

Устав Амурской области особое внимание уделяет правовому регулированию статуса главы администрации. Согласно ч. 3 ст. 47 Устава области, статус главы администрации, организация и порядок его выборов определяются настоящим уставом и законами области. На наш взгляд, подобная формулировка не является юридически корректной, поскольку упускает федеральный уровень законодательных актов, нормы которых определяют правовое положение органов государственной власти субъектов РФ.

Главным при характеристике статуса главы администрации является положение ч. 2 ст. 47 Устава, в соответствии с которым глава администрации является высшим должностным лицом исполнительной власти области, а в соответствии с частью третьей названной статьи, он входит в состав администрации области. Как справедливо считает И. А. Полянский, правовое положение губернаторов субъектов РФ тяготеет к двум моделям: «первая: глава субъекта - глава администрации (Еврейская автономная область), а орган исполнительной власти субъекта - собственно администрация. И вторая: глава администрации - часть администрации субъекта - глава исполнительной власти»³⁰. Как отмечает А.П. Алехин, руководитель краев и областей не всегда является главой администрации: «Например, руководитель (председатель) администрации (правительства) Курганской области назначается главой (губернатором) области с согласия областной Думы». «Глава администрации является высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации...»³¹. На наш взгляд, при определении правового положения главы администрации области целесообразно было бы его охарактеризовать как высшее должностное лицо области, тем более, что ряд полномочий главы администрации не всегда вписываются в содержание понятия «исполнительная власть». Следу-

³⁰ Полянский И.А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 1998, С. 17.

³¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М., 1996, С. 153.

ет отметить, что не все авторы согласны с перенесением федеральной модели организации государственной власти на региональный уровень. Так, по мнению А. М. Букина, «...слепое, бездумное копирование на уровне республики системы высших органов государственной власти России ничего рационального не дает и дать не может»³². По мнению Ю.А. Тихомирова, «вызывает серьезные сомнения также и целесообразность существования наряду с должностью губернатора еще и должности главы правительства, как это вытекает из уставов некоторых областей. Подобная структура власти предусмотрена, например, Уставом Свердловской области, при этом в полномочиях губернатора просматриваются некоторые аналоги с полномочиями Президента РФ. Перенесение на уровень области или края федеральной системы органов государственной власти (Президент, Правительство, двухпалатная Областная Дума, Уставный Суд области и т. п.) не представляется продуктивным»³³.

Согласно ч. 1 ст. 47 Устава, он руководит деятельностью администрации области на принципах единоначалия³⁴ и несет ответственность за надлежащее осуществление ее полномочий.

Исполнительно-распорядительные функции государственного управления в области осуществляются главой администрации области на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных правовых актов, принятых Президентом РФ, Правительством РФ, Амурским областным Советом народных депутатов, собственных постановлений и распоряжений. Согласно п. 2 раздела 1 Регламента администрации, глава администрации подотчетен Президенту РФ и Правительству РФ, в пределах их компетенции.

Регламент Администрации области определяет принципы деятельности главы администрации, к которым относятся: принцип законности; принцип разделения властей; наличие собственной компетенции и самостоятельного решения вопросов, входящих в его компетенцию; единоначалие; подконтрольность и подотчетность Президенту РФ и Правительству РФ в пределах их компетенции; взаимодействие с областным Советом народных депутатов; гласность и учет общественного мнения; персональная ответственность за принятые решения; оперативность и обоснованность принятых решений;

³² Букин А.М. Система высших органов государственной власти Республики Мордовия: поиск оптимальной модели. //Государство и право. - 1995. - №2. - С. 11.

³³ Исполнительная власть в Российской Федерации./Под редакцией А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. - М.: Издательство БЕК, 1996, С. 99.

³⁴ Как справедливо указывается в современной юридической литературе, «единоначалие эффективно тогда, когда опирается на различные институты демократии и не подменяется единовластием». См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М., 1996, С. 131. В Амурской области при главе администрации действует коллегиальный совещательный орган - Административный Совет, что подтверждает названную точку зрения.

защита прав и законных интересов граждан, охрана правопорядка и собственности в любых ее формах.

В своей деятельности глава администрации Амурской области руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, Положением о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, Уставом и законодательством Амурской области.

Безусловно, задача главы администрации Амурской области заключается в руководстве им органом исполнительной власти области, в этой сфере, прежде всего, и реализуются его полномочия. По общему правилу, глава администрации осуществляет широкие полномочия в рамках компетенции администрации в целом³⁵. Полномочия главы администрации Амурской области определены в Уставе Амурской области, п. 9 Регламента Администрации области, а также другими нормативными правовыми актами. Так, ст. 55 Устава Амурской области наделяет главу администрации следующими полномочиями: представляет на утверждение областного Совета проекты планов и программ социально-экономического развития области, областного бюджета, внебюджетных и валютного фондов, отчеты об их исполнении, схему управления областью; имеет право вносить на рассмотрение областного Совета проекты решений Совета и проекты нормативных правовых актов по другим вопросам; подписывает и обнародует законы, принятые областным Советом, обладает правом законодательной инициативы в областном Совете; принимает постановления о создании комитетов, управлений, отделов, инспекций и других структурных подразделений администрации области в соответствии со схемой управления областью; устанавливает штаты администрации области в пределах утвержденных областным Советом расходов на ее содержание в соответствующей статье областного бюджета; самостоятельно назначает и освобождает руководителей структурных подразделений администрации области, утверждает состав коллегии при руководителях структурных подразделений администрации области; назначает (утверждает) в соответствии с федеральным законодательством и законами области, уставами предприятий, учреждений и организаций руководителей предприятий, учреждений и организаций, находящихся в собственности области; ежегодно представляет областному Совету отчет об исполнении областного бюджета, бюджетов внебюджетных и валютного фондов, программ социально-экономического развития области; оспаривает в

³⁵ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М., 1996, С. 153.

суде акты исполнительных органов местного самоуправления в случае их противоречия федеральному и (или) областному законодательству; предлагает областному Совету внести изменения, уточнения и дополнения в законы и другие нормативные правовые акты, принятые областным Советом, в случае противоречия их федеральному законодательству и (или) Уставу области; осуществляет функции распорядителя кредитов при исполнении областного бюджета, за исключением расходов, предусмотренных на содержание областного Совета; представляет интересы области в правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, в отношениях с другими субъектами Российской Федерации, с соответствующими органами и должностными лицами зарубежных государств, а также в отношениях с органами местного самоуправления, юридическими лицами и их филиалами, подписывает с ними договоры и необходимые документы в соответствии с федеральным и областным законодательством; вносит на рассмотрение Президента Российской Федерации и правительства Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, принятие которых находится в их компетенции; решает совместно с областным Советом вопросы о представительстве области при Президенте Российской Федерации, правительстве Российской Федерации и органах исполнительной власти других субъектов Российской Федерации; обращается с запросами в Конституционный Суд Российской Федерации о соответствии Конституции Российской Федерации Устава области, законов и иных нормативных правовых актов области, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти области; осуществляет иные полномочия, закрепленные за ним федеральным законодательством и законами области, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Кроме того, нормы Устава области закрепляют и компетенцию главы администрации в сфере взаимодействия с законодательным органом государственной власти Амурской области. Так, согласно ст. 60 Устава, глава администрации области вправе обратиться к областному Совету с предложением отменить закон области или иной нормативный правовой акт, принятый областным Советом, по мотивам противоречия акта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и (или) Уставу области. При отказе областного Совета отменить указанный нормативный правовой акт, принятый областным Советом, глава администрации области может обжаловать его в судебном порядке. В соответствии со ст. 60 Устава, глава администрации вправе:

- 1) участвовать в открытых и закрытых заседаниях областного Совета;
- 2) инициировать созыв внеочередных заседаний областного Совета;
- 3) предлагать вопросы в повестку дня заседаний областного Совета;
- 4) вносить на рассмотрение областного Совета проекты нормативных правовых актов области;
- 5) выступать с докладом или с содокладом по вопросам повестки дня заседания областного Совета;
- 6) делегировать на заседания областного Совета представителей исполнительного органа государственной власти области с правом выступления с докладом по обсуждаемому вопросу и (или) вносить предложения и поправки при принятии нормативных правовых актов. Право представлять администрацию области подтверждается в письменной форме.

Согласно ст. 52 Устава области, глава администрации области может образовать совещательный орган – коллегия для коллективного рассмотрения вопросов управления областью, планов, программ социально-экономического развития области, иных актов администрации области и выработки по ним рекомендаций. Организация работы коллегии администрации области регулируется положением о ней, утверждаемым постановлением главы администрации области. Ныне действующий глава администрации Амурской области образовал вместо предусмотренной Уставом коллегии Административный Совет с аналогичными функциями³⁶. Так, в соответствии с п. 10 раздела 3 Регламента администрации, для рассмотрения перспективных вопросов социально-экономического развития области и областного бюджета, хода выполнения постановлений и распоряжений, разрешения возникающих сложных ситуаций в области и отдельных ее территориях глава администрации образует Административный Совет в составе своих заместителей, руководителей структурных подразделений администрации, представителей местного самоуправления, государственных и общественных организаций, предприятий и организаций различных видов собственности.

Таким образом, глава администрации по законодательству Амурской области является высшим должностным лицом органа исполнительной власти области, хотя ряд выполняемых им полномочий не вполне вписываются в содержание понятия «исполнительная власть» (взять те же представительские функции по отношению к федеральным органам государственной власти и во взаимоотношениях с другими субъектами РФ). Вообще, развитие института главы администрации в Амурской области с момента при-

³⁶ См.: Регламент Администрации Амурской области и аппарата Главы Администрации области. – Благовещенск, 1997, С. 11.

нения Устава 16 ноября 1995 года свидетельствует о повышении его статуса, наделении его все большими полномочиями. На наш взгляд, следующим шагом в этой эволюции должно стать введение в области поста губернатора – главы области, с сохранением должности главы администрации как «председателя правительства».

Наряду с органами общей компетенции, исполнительную власть осуществляют и органы специальной компетенции (отраслевой, межотраслевой, внутриотраслевой). Подобными органами в Амурской области являются структурные подразделения администрации (комитеты, отделы, управления). В науке административного права под органами исполнительной власти отраслевой компетенции принято понимать такие органы, которые осуществляют руководство подведомственными им отраслями. В администрации Амурской области органами отраслевой компетенции являются агропромышленный комитет, комитет по образованию, комитет по физкультуре и спорту. Органы межотраслевой компетенции выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления. В Амурской области это - комитет экономики администрации. Под органами внутриотраслевой компетенции понимаются те, которые руководят в рамках отраслей порученными участками работ³⁷. В Амурской области это - управление по племенному делу в животноводстве.

Структурные подразделения администрации обеспечивают деятельность органа исполнительной власти Амурской области. Правовыми актами, регулирующими статус структурных подразделений администрации области, являются Устав области, Регламент администрации, а также Положения о соответствующих комитетах, управлениях и др.

Согласно положениям четвертого раздела Регламента администрации, в целях обеспечения деятельности администрации области ее структурные подразделения:

- 1) организуют работу подведомственных предприятий, учреждений и организаций;
- 2) осуществляют сбор информации по профилю своей деятельности;
- 3) анализируют состояние и развитие отраслей и сфер обслуживания;
- 4) готовят справочные, информационные, аналитические и иные материалы, необходимые для эффективной деятельности администрации;
- 5) готовят проекты постановлений и распоряжений главы администрации;
- 6) разрабатывают проекты правовых актов главы администрации и вносят их на рассмотрение³⁸;

говещенск, 1997, С. 11.

³⁷ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М., 1996, С. 130.

³⁸ На наш взгляд, данный пункт является избыточным, поскольку повторяет предыдущее положение.

- 7) обеспечивают главу администрации оперативной информацией о состоянии дел и работе областных служб;
- 8) осуществляют юридическую и иные виды экспертизы проектов правовых актов главы администрации по профилю своей деятельности, визируют указанные проекты;
- 9) обеспечивают главу администрации консультациями специалистов;
- 10) принимают меры по организационному и материально-техническому обеспечению мероприятий, проводимых главой администрации;
- 11) осуществляют иные мероприятия по поручению главы администрации.

Указанные полномочия являются общими для всех структурных подразделений администрации, а специальная компетенция того или иного подразделения администрации определяется в соответствующем Положении.

В данной работе мы проанализируем компетенцию двух структурных подразделений органа исполнительной власти Амурской области: аппарата главы администрации и комитета экономики.

В соответствии с Уставом Амурской области для организационного, правового обеспечения деятельности главы администрации области и его заместителей создается аппарат главы администрации области³⁹. Наряду с нормами Устава области правовое регулирование статуса и компетенции осуществляется Регламентом Администрации и аппарата Главы Администрации области, а также Постановлением Главы Администрации Амурской области от 6.05.97 г. № 49-к «О структуре Администрации Амурской области».

Аппарат администрации образуется главой администрации Амурской области в целях организации эффективного управления процессами социального и экономического развития области и обеспечения работы администрации, содействия развитию органов местного самоуправления и организации взаимодействия с ними. Пункт 2 раздела 3 Регламента администрации закрепляет задачи аппарата, в числе которых:

- 1) обеспечение осуществления общих для области задач социально-экономического развития, исполнения законов РФ;
- 2) содействие повышению эффективности управленческой деятельности областной администрации, ее структурных подразделений;

Правовыми актами главы администрации являются постановления и распоряжения.

³⁹ Следует учитывать некоторую непоследовательность в наименовании данного структурного подразделения администрации. В разных нормативных правовых актах Амурской области используются такие его наименования как «аппарат Главы Администрации области», «аппарат администрации Амурской области». В целях единообразного словоупотребления мы в данной работе будем использовать термин «аппарат администрации».

- 3) связь между органами государственной власти и управления РФ и органами местного самоуправления, привлечение населения, общественных организаций и объединений к управлению областью;
- 4) обеспечение полномочий главы администрации;
- 5) содействие анализу экономического и социального положения области, работе предприятий, объединений и организаций областной собственности, выполнение нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации;
- 6) выработка и внесение предложений областному Совету и главе администрации области по реализации текущих задач и возникающих проблем;
- 7) организационно-техническое обеспечение деятельности администрации, создание надлежащих условий работы;
- 8) обеспечение финансово-хозяйственного и материально-технического снабжения исполнительных органов области;
- 9) выработка форм и методов совместной работы с органами местного самоуправления, обобщение практики их работы и оказание методической помощи.

На наш взгляд, в приведенных основных задачах аппарата имеются определенные противоречия. Так, если исполнение законов РФ рассматривается в качестве первой задачи данного структурного подразделения, то выполнение актов исполнительной власти - пятая задача. Мы считаем необходимым не разводить названные задачи аппарата, тем более что нормативные акты исполнительной власти как и законы обязательны для исполнения. Вызывает возражения и формулировка шестой задачи. Возникает вопрос, почему аппарат администрации (служебное подразделение органа исполнительной власти) может вносить предложения областному Совету? Думается, подобного рода предложения должны вноситься аппаратом главе администрации, который затем может выйти с инициативой в законодательный орган области.

Возникает вопрос: к органам какой компетенции отнести аппарат администрации области. С одной стороны, это орган общей компетенции, поскольку занимается всеми вопросами. С другой стороны, это орган специальной компетенции, так как занимается обеспечением деятельности главы администрации и его заместителей, являясь, по сути, служебным органом.

Общее руководство аппаратом администрации осуществляет первый заместитель главы администрации Амурской области. Основными структурными подразделениями аппарата администрации являются: управление делами; юридический отдел; отдел по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления; отдел по контролю за исполнением нормативных правовых актов; отдел социальных исследова-

ний; отдел кадров; отдел по работе с письмами и приему граждан; институт советников, консультантов, референтов.

Одним из структурных подразделений администрации области является комитет экономики. Его правовой статус определяется Положением о комитете экономики⁴⁰. Комитет экономики является функциональным межотраслевым органом исполнительной власти Амурской области, осуществляющим проведение единой государственной социально-экономической политики на территории области с учетом специфических природных, географических, экономических и национальных особенностей Амурской области. Основная задача комитета – определение путей и разработка методов эффективного функционирования экономики региона, обеспечивающих социально-экономическое развитие территории. Для решения стоящих перед ним задач комитет взаимодействует с комитетами, управлениями и отделами администрации области, с министерствами и ведомствами РФ по вопросам развития подведомственных им предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории области. Комитет экономики в пределах своей компетенции координирует деятельность экономических служб администраций городов и районов области по формированию направлений социально-экономического развития, разработке областных экономических программ и прогнозов, мер государственного воздействия на экономику и осуществляет методическое руководство этой работой.

В п. 7 рассматриваемого Положения определены функции комитета экономики, в числе которых: организация и координация разработки целей и задач областных государственных органов власти в сфере экономики, определение приоритетных направлений развития экономики области; организация и координация разработки прогноза социально-экономического развития области, отраслей и направлений деятельности хозяйственного комплекса территории на соответствующий период; разработка сводного финансового баланса области, обеспечение экономического обоснования отдельных статей доходов и расходов областного бюджета; участие в подготовке предложений по общим направлениям единой государственной финансовой и денежно-кредитной политики и ее реализация на территории области; участие в организации работы по проведению государственной структурной политики, проводимой на территории области; участие в реализации мер, связанных с несостоятельностью (банкротством) предприятий; осуществление других функций в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Амурской области.

⁴⁰ См.: Положение о комитете экономики Администрации Амурской области, утв. Постановлением главы администрации Амурской области от 18 декабря 1997 г. № 622.

Для выполнения своих задач и функций комитету экономики предоставляется право: запрашивать и получать в установленном порядке от органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в его компетенцию; разрабатывать методические материалы и рекомендации по вопросам, входящим в его компетенцию; участвовать в подготовке и заключении регионального соглашения между администрацией области, Советом федерации профсоюзов и представителями работодателей, а также отраслевых (тарифных) соглашений; представлять, по поручению администрации области, интересы Амурской области на международном уровне в части вопросов, входящих в его компетенцию, участвовать в подготовке и заключении торгово-экономических соглашений с иностранными юридическими лицами; формировать временные творческие коллективы и рабочие группы, привлекать для разработки прогнозов, планов и программ развития области, отдельных экономических вопросов научно-исследовательские, технологические и проектно-конструкторские организации, высшие учебные заведения и другие учреждения, ученых и специалистов на договорной основе с финансированием работ в установленном порядке; созывать в установленном порядке совещания по вопросам, входящим в его компетенцию, с привлечением руководителей и специалистов других областных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций; участвовать в заседаниях и совещаниях, проводимых главой администрации и его заместителями, при обсуждении вопросов, входящих в компетенцию комитета экономики.

Управление деятельностью комитета экономики осуществляется на принципах единоначалия его председателем, который назначается на должность и освобождается от должности главой администрации области. Заместители председателя комитета назначаются председателем комитета экономики.

Проанализировав систему и компетенцию органов исполнительной власти Амурской области, следует отметить, что их правовое регулирование нуждается в определенных корректировках, связанных с ликвидацией несовершенств периода становления региональных властных институтов в РФ, обусловленных, в том числе, и отсутствием федерального закона об органах государственной власти субъектов РФ.

Глава администрации по законодательству Амурской области является высшим должностным лицом органа исполнительной власти области, хотя ряд выполняемых им полномочий не вполне вписываются в содержание понятия «исполнительная власть» (взять те же представительские функции по отношению к федеральным органам государственной власти и во взаимоотношениях с другими субъектами РФ). Развитие института главы администрации Амурской области с момента принятия Устава свиде-

тельствует о повышении его статуса, наделении его все большими полномочиями. На наш взгляд, следующим шагом в этой эволюции должно стать введение в области поста губернатора – главы области, который являлся бы одновременно и руководителем исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Нуждается в оптимизации также система областного исполнительного органа, где необходимо уточнить статус структурных подразделений администрации, их компетенцию.

§ 3. Правовые акты администрации Амурской области.

Приступая к анализу правовых актов администрации Амурской области⁴¹, мы считаем необходимым показать их виды, юридическую силу, место в системе областного законодательства, раскрыть порядок подготовки, принятия и вступления в силу, выявить недостатки в регулировании правотворческой деятельности администрации Амурской области, наметить пути ее оптимизации.

В отличие от закона, акты исполнительной власти весьма многочисленны, поскольку призваны осуществлять более оперативное и конкретное правовое регулирование. Акты исполнительной власти позволяют охватить массу подробностей, особенностей, характеристик, которые не могут быть учтены в рамках закона. Они отличаются «широким диапазоном действия и многопрофильностью регулирования общественных отношений, а следовательно, наибольшей степенью динамичности и подвижности»⁴². Акты органов исполнительной власти подзаконны, вторичны по отношению к закону, издаются на основе и во исполнение закона по вопросам компетенции соответствующего органа исполнительной власти.

Как и любой другой орган исполнительной власти субъекта Федерации, администрация Амурской области принимает правовые акты по вопросам своей компетенции. Данный вид деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ регулируется как на федеральном, так и на региональном уровне. Конституция РФ, предусматривая право органов исполнительной власти субъектов РФ на нормотворческую деятельность, закрепляет возможность приостановления Президентом РФ действия незаконного акта исполнительной власти субъекта РФ. Федеральный закон об органах государственной власти субъектов РФ определяет виды правовых актов, издаваемых высшим должностным лицом субъекта РФ, их юридическую силу, а также процедуру приостановления действия названных актов Президентом РФ. Регулирование правотворческой

⁴¹ Как справедливо отмечается в современной науке административного права: «Характерная особенность исполнительной власти состоит в специфической правовой форме ее выражения. Основной административно-правовой формой исполнительной деятельности являются акты уполномоченных органов и должностных лиц. Эти акты могут издаваться полномочными субъектами только «на основе и во исполнение закона», то есть в соответствии с Конституцией РФ, другими законодательными нормами в интересах обеспечения их реализации. В пределах своей компетенции органы исполнительной власти и должностные лица посредством указанных актов: направляют, решают, устанавливают, утверждают, координируют, согласовывают, контролируют, определяют и т. д. При этом на практике административные акты подчас либо «обходят» нормы законов. Либо прямо нарушают их. Ясно, что этого допускать нельзя. Полномочия органов исполнительной власти устанавливаются не только под эгидой закона, но и исключительно ради закона». См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. /Под редакцией А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. – М.: Издательство БЕК, 1996, С. 14.

⁴² Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. - М., 1998, С.38.

деятельности органов исполнительной власти осуществляется и в субъектах РФ, анализ которой на примере Амурской области представлен в настоящем параграфе.

На наш взгляд, регламентация правотворческой деятельности администрации Амурской области имеет определенные недостатки: во-первых, имеются противоречия между Уставом области и актами администрации, касающимися вопросов ее нормотворчества; во-вторых, существуют пробелы в правовом регулировании названных правоотношений.

В соответствии с ч. 4 ст. 76 Устава, к правовым актам администрации области относятся:

- 1) нормативные правовые акты – постановления;
- 2) акты ненормативного характера (индивидуальные акты) – распоряжения.

Постановления и распоряжения принимаются и подписываются главой администрации области. Порядок подготовки актов администрации области определяется ею самостоятельно. В соответствии с п. 4 раздела 6 Регламента Администрации Амурской области, проекты постановлений и распоряжений главы администрации оформляются и вносятся на рассмотрение главы администрации в соответствии с требованиями, вытекающими из государственных стандартов на организационно-распорядительную документацию, и указаниями Правительства РФ, а также положением о порядке издания распорядительных документов главы администрации области. Ответственность за качество подготовки проектов постановлений и распоряжений возлагается на руководителей комитетов, управлений и отделов, представляющих проекты, а также на заместителей главы в соответствии с распределением обязанностей.

1 сентября 1997 года Постановлением главы администрации Амурской области были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов главы администрации области и их регистрации (далее - Правила), нормы которых противоречат основному закону области⁴³. Прежде всего следует отметить коллизию в определении субъектов, принимающих акты администрации. Если по Уставу области речь идет о правовых актах администрации области (хотя принимает и подписывает правовые акты глава администрации), то по вышеприведенным Правилам правовые акты органа исполнительной власти области определяются как «нормативные правовые акты главы администрации Амурской области». Думается, что при обозначении названных документов нужно соблюдать единство в словоупотреблении, тем более, учитывая особое значение Устава в системе областного законодательства.

⁴³ См.: Правила подготовки нормативных правовых актов Главы администрации Амурской области и их регистрации, утвержденные Постановлением Главы Администрации от 1 сентября 1997 г. № 424.

Противоречие рассматриваемых актов, закрепляющих основы правотворчества администрации области, проявляется и в установлении различных видов нормативных правовых актов органа исполнительной власти. Напомним, что по Уставу области администрация издает только один нормативный правовой акт - постановление⁴⁴, а распоряжение характеризуется как ненормативный индивидуальный акт. Правила же исходят из того, что любой документ, принимаемый главой администрации, представляет собой нормативный правовой акт. Так, согласно п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов, нормативные правовые акты издаются в виде постановлений, распоряжений, правил, инструкций и положений. Приведенная дефиниция противоречит как Уставу Амурской области, так и подходам к этой проблеме в современной юридической науке, где под нормативными правовыми актами принято понимать формы актов, устанавливающих нормы права, изменяющих или отменяющих эти нормы⁴⁵. Следовательно, из всех правовых актов главы администрации нормативным документом будет являться лишь постановление. Рассматриваемые Правила имеют и внутреннее противоречие. Так, п. 2 относит к видам нормативных правовых актов администрации постановления, распоряжения, правила, инструкции и положения, а п. 10 указывает, что в журнале учета отдельно регистрируются постановления и распоряжения. В связи с этим предположим, что постановления и распоряжения следует рассматривать как основные правовые акты администрации области. Что же касается правил, инструкций, положений, то они утверждаются постановлением. Об этом свидетельствует практика правотворческой деятельности органа исполнительной власти Амурской области. Однако в законодательстве об областных правовых актах подобное положение вещей не нашло отражения.

К сожалению, Правила не содержат определения понятий постановления, распоряжения, инструкции и др. Поэтому по законодательству Амурской области не ясно, в чем же их специфика, тем более, что порядок принятия этих правовых актов одинаков. Впрочем, Регламент Главы Администрации дает определение понятия постановления и распоряжения, где опять же подчеркивается нормативная природа первого акта и персонафицированность второго. Так, согласно п. 3 рассматриваемого Регламента, Постановления Главы Администрации устанавливают общие правила деятельности (поведения), рассчитанные на неоднократное применение, и являются актами подзаконно-

⁴⁴ См. об этом же: Проект модельного закона «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации». //Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. - М., 1998, С. 211.

⁴⁵ См.: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. - М.: Издательство «Зерцало», 1998, С. 141.

го нормативно-правового характера. Распоряжения Главы Администрации имеют персональную направленность и реализуют правовые нормы в связи с конкретным делом⁴⁶.

Считая необходимым закрепление в законодательстве области норм-дефиниций, раскрывающих определение понятия различных правовых актов администрации области, приведем эти формулировки, основываясь на опыте правотворческой деятельности других субъектов РФ. Так, в законодательстве Тверской области под инструкцией понимается правовой акт, определяющий порядок деятельности в какой-либо сфере⁴⁷, а положение определяется как нормативный правовой акт, детально регламентирующий правовой статус, организацию и порядок деятельности государственных органов и учреждений области⁴⁸. Правила же представляют собой нормативный правовой акт, определяющий нормы поведения граждан, иных субъектов права в той или иной сфере общественных отношений, порядок организации какого-либо вида деятельности⁴⁹.

К числу недостатков законодательного регулирования правотворческой деятельности администрации Амурской области следует отнести и отсутствие разграничения правовых актов администрации и подзаконных актов представительного органа области. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 59 Устава области, областной Совет вправе обратиться к главе администрации области с предложением о внесении изменений в нормативные правовые акты, принятые администрацией области, или об отмене актов в случаях противоречия их Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Уставу области и (или) другим нормативным правовым актам, принятым областным Советом. Поскольку представительный орган государственной власти вправе принимать в числе нормативных правовых актов не только Устав и законы, но и акты подзаконного характера, то можно предположить, что подзаконный нормативный правовой акт областного Совета выше по юридической силе нежели правовой акт администрации области. Думается, что в условиях разделения властей подобное положение вещей вряд ли оправданно. Безусловно, акт администрации должен соответствовать областному закону, но не подзаконному акту областного Совета, учитывая различную компетенцию данных органов.

Мы считаем, что рассмотренные противоречия амурского законодательства сле-

⁴⁶ См.: Регламент Администрации Амурской области и аппарата Главы Администрации области. – Благовещенск, 1997.

⁴⁷ О нормативных правовых актах Тверской области. Закон Тверской области от 22 сентября 1994 г. № 86. // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. - М., 1998, С. 187.

⁴⁸ Там же, С. 186.

⁴⁹ Проект модельного закона «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации». // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. - М., 1998, С. 212.

дует преодолеть: во-первых, путем определения единого перечня правовых актов администрации; во-вторых, законодательного установления разграничения нормативного правового акта и индивидуального акта.

В законодательстве Амурской области установлен, как уже отмечалось, единый порядок разработки и принятия правовых актов администрации области независимо от их вида, что, на наш взгляд, также вызывает возражения, поскольку правотворческий процесс должен дифференцироваться, с одной стороны, при принятии нормативного правового акта и, с другой стороны, при принятии правоприменительного акта. Остановимся на некоторых моментах правотворческого процесса в администрации Амурской области.

В соответствии с п. 1 Правил, нормативные правовые акты главы администрации области издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, законодательных актов Амурской области, а также по инициативе структурных подразделений администрации области и территориальных органов министерств и ведомств РФ. Проект правового акта администрации подлежит согласованию со структурными подразделениями администрации и территориальными органами министерств и ведомств РФ, если в правовом акте содержатся положения, касающиеся этих органов.

Подготовка проекта правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений администрации области, территориальных органов министерств и ведомств РФ с учетом их функций и компетенции. При этом определяется круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости - организации, привлекаемые к этой работе. Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов могут создаваться рабочие группы.

Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, законодательных актов Амурской области, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок.

В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены, относящиеся к теме проекта: законодательство РФ, законодательные акты Амурской области, договор о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и Амурской областью, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований.

Структура нормативного правового акта администрации области должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Если требуется разъяснение целей и методов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть - преамбула, в которую не должны включаться положения нормативного характера. Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию.

При необходимости для полноты изложения вопроса в нормативных правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов РФ, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей. Положения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нормативного правового акта.

Если при подготовке нормативного правового акта выявилась необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, то в целях их упорядочения разрабатывается единый новый акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания, которые сохраняют свою силу.

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству РФ, законодательным актам Амурской области, а также нормам русского языка и завизирован руководителем юридического отдела администрации.

Нормативные правовые акты подписываются главой администрации области, а в его отсутствие исполняющим обязанности главы администрации области. Подписанный нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты: наименование органа, издавшего акт, наименование вида акта и его название, дата подписания акта и его номер, наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт. При этом, подписанный нормативный правовой акт передается в протокольный отдел, который проставляет дату подписания, присваивает порядковый номер и регистрирует в журнале учета отдельно постановления и распоряжения главы администрации.

В демократическом правовом государстве нормативный правовой акт доводится до всеобщего сведения. Следует отметить, что федеральная Конституция в ч. 3 ст. 15

требует обязательного опубликования лишь законов, а также тех нормативных правовых актов, положения которых затрагивают права и свободы личности. Подобная схема заложена и в амурском законодательстве. Так, согласно ст. 9 Закона Амурской области «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Амурской области»,⁵⁰ постановления и распоряжения главы администрации области, *не имеющие общеобязательного характера* и не затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, могут не публиковаться и направляются в десятидневный срок после их принятия соответствующим органам государственной власти, местного самоуправления области, общественным организациям, предприятиям, учреждениям, должностным лицам и гражданам, которых конкретно касаются данные акты. Эти акты вступают в силу с момента их принятия, если при принятии не установлен другой порядок вступления их в силу. За вышеприведенным исключением, нормативные правовые акты администрации области публикуются в семидневный срок после дня их подписания. Те же акты администрации, которые затрагивают права человека и общеобязательны, вступают в силу на всей территории области одновременно по истечении десяти дней после дня их первого опубликования, если самими актами не установлен иной порядок их вступления в силу.

В соответствии со ст. 5 рассматриваемого Закона, официальным опубликованием законов и иных нормативных правовых актов области считается первая публикация их полного текста в газете «Амурская правда» или в ином печатном периодическом издании, с которым администрация области заключает соответствующий договор. Нормативные правовые акты области официально публикуются также в «Вестнике Амурского областного Совета народных депутатов и администрации Амурской области». Нормативные правовые акты области, в т. ч. и акты администрации, могут быть также опубликованы в иных печатных изданиях, обнародованы по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме или электронной версии.

На наш взгляд, в официальном обнародовании нуждаются не только акты главы администрации, затрагивающие права человека, но и другие, издаваемые областной администрацией правовые акты, в связи с чем напомним, что одним из принципов деятельности главы администрации, закрепленном в Регламенте администрации, является

⁵⁰ См.: Закон Амурской области от 9 марта 1999 г. № 133-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Амурской области». //Амурская правда. - 1999. - 11 марта.

принцип гласности⁵¹. Думается, что в Амурской области, вслед за рядом других субъектов РФ, стоит предусмотреть официальный печатный орган, посредством публикации в котором обнародовались бы областные законы и иные правовые акты, независимо от их социальной значимости, *общеобязательности* и других факторов. Исключением здесь (чисто теоретически) могут являться акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, а также конфиденциальные сведения.

В соответствии с п. 6 Регламента, правовые акты администрации области в обязательном порядке направляются в областной Совет народных депутатов, областную прокуратуру, представительство Президента РФ в день их подписания, а в Контрольное управление Администрации Президента РФ, Конституционный Суд РФ, Министерство юстиции РФ, Государственно-правовое управление Администрации Президента РФ два раза в месяц.

Таким образом, администрация Амурской области по вопросам своей компетенции издает правовые акты, регулирование порядка принятия которых имеет определенные недостатки. Ликвидация рассмотренных несовершенств правотворческой деятельности органа исполнительной власти области будет способствовать только дальнейшему движению России к режиму законности и правопорядка.

⁵¹ См. об этом: Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование нормативных правовых актов: информационно-правовой аспект. //Журнал российского права. – 1998. - № 10/11.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данное диссертационное исследование представляет собой первую попытку анализа конституционно-правового статуса органов государственной власти субъекта Российской Федерации – Амурской области. Подведем основные итоги работы.

Реформирование государственного механизма современной России, осуществляемое с конца 80-х гг. XX века, имело в качестве составляющей создание двухуровневой модели организации государственной власти, при которой последняя реализуется как в Российской Федерации в целом, путем референдума, выборов, функционирования системы федеральных государственных институтов, так и в субъектах Федерации с использованием форм прямого народовластия, а также посредством деятельности образуемых субъектами РФ органов государственной власти. Подобная формула Российской государственности обусловлена глубокими изменениями, произошедшими в государственном устройстве страны, прежде всего – переходом от формальной федерации к фактической, распространением федеративных отношений на всю территорию государства.

Правовое регулирование статуса региональных органов государственной власти в РФ осуществляется как федеральными нормативными правовыми актами, так и актами законодательства соответствующих субъектов Федерации, что вытекает из смысла ч. 2 ст. 11, п. «н» ч. 1 ст. 72, а также ч. 1 ст. 77 федеральной Конституции.

Конституция Российской Федерации 1993 года, уделяя весьма мало внимания правовому регулированию организации власти в субъектах Федерации, предоставляя субъектам Российской Федерации право на самостоятельное установление системы органов государственной власти, закрепляет при этом необходимость соответствия системы региональных органов государственной власти: во-первых, основам конституционного строя, под которыми, на наш взгляд, здесь следует понимать все нормы первой главы Основного Закона; во-вторых, общим принципам организации органов государственной власти субъектов, закрепленным в федеральном законе. Названный закон, вступив в силу 19 октября 1999 года, определил, исходя из конституционно установленного принципа равноправия субъектов РФ, федеральные стандарты статуса органов государственной власти субъектов РФ, отнес к компетенции субъектов РФ регулирование ряда важных составляющих правового положения органов государственной власти: наименования, структуры, срока полномочий органов государственной власти, численности депутатского корпуса, отзыва депутатов и высшего должностного лица субъекта РФ.

Значение данного закона для регулирования правового положения органов государственной власти субъектов РФ велико, его введение в действие ликвидирует значительный пробел конституционного права, создаст прочный федеральный законодательный фундамент для регионального государственного строительства, послужит стимулом дальнейшего совершенствования российского законодательства.

В условиях отсутствия вышеназванного закона существенную роль в организации государственной власти в субъектах Российской Федерации сыграли постановления Конституционного Суда РФ о проверке конституционности региональных и федеральных нормативных правовых актов. Несмотря на то, что правовые акты органов государственной власти Амурской области не рассматривались высшим судебным органом конституционного контроля, и, соответственно, он не принимал постановлений об их конституционности, решения Конституционного Суда России по поводу законодательных актов субъектов РФ, актов федерального законодательства оказали влияние на амурское законодательство. Опираясь на решения Конституционного Суда, органы государственной власти Амурской области либо по аналогии устраняли вскрытые противоречия, либо находили подтверждение адекватности осуществляемого ими правового регулирования требованиям Конституции РФ. Так, особое влияние на содержание законодательных актов Амурской области (прежде всего - Устава) оказали те постановления Конституционного Суда, в которых, при оценке положений правовых актов на предмет их конституционности, давалось толкование неприкосновенности депутата представительного органа субъекта¹, некоторым аспектам законодательного процесса на уровне субъекта Федерации², взаимоотношениям его законодательного и исполнительного органов³ и др.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года. //Российская газета. - 27 декабря 1995; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. - 1997. - 24 декабря; Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 1998 г. № 96-О по запросу Воронежской областной Думы о проверке конституционности статей 19 и 20 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы». //Российская газета. - 2 сентября 1998.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда РФ. - 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда РФ. - 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ», утвержденного названным Указом. //Вестник Конституционного Суда РФ Российской Федерации. - 1996. - № 3; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская

Подвергнуты анализу в диссертационной работе и акты законодательства Амурской области. В части регулирования организации государственной власти на их состояние оказали влияние такие факторы, как: отсутствие вплоть до последнего времени федерального закона, предусмотренного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ; мобильность федерального законодательства; решения Конституционного Суда; отсутствие опыта правотворческой деятельности областных органов государственной власти и др. Исследование законодательства Амурской области об органах государственной власти позволило диссертанту сформулировать его основные недостатки, характеризующиеся:

1) пробелами, связанными в первую очередь с отсутствием вплоть до осени 1999 г. предусмотренного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ федерального закона;

2) противоречиями между актами областного и федерального законодательства, а также между актами областного законодательства;

3) невысоким юридическим уровнем актов областного законодательства, вытекающим из отсутствия опыта нормотворческой деятельности Амурской области, нехватки должным образом подготовленных юридических кадров.

В работе определены пути ликвидации несовершенств областного законодательства, которые могут быть использованы и для оптимизации правового регулирования организации государственной власти других субъектов Федерации.

Правовое регулирование формирования Амурского областного Совета и прекращения его полномочий, являясь во многом типичным, характерным и для других субъектов Федерации, требует совершенствования, прежде всего с точки зрения приведения в соответствие законодательства области Федеральному закону об органах государственной власти субъектов РФ, ликвидации внутренних противоречий между Уставом и актами текущего законодательства области.

Компетенция Амурского областного Совета народных депутатов обусловлена предметами ведения и полномочиями области как субъекта РФ, а также спецификой правового положения областного Совета как законодательного (представительного) органа государственной власти. Закрепление в основном Законе Амурской области компетенции областного Совета требует совершенствования по следующим направле-

сти ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. – 1997. – 24 декабря.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о

ниям:

- приведения в соответствие с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- необходимости наделения данного органа исключительным правом на принятие законов в рамках компетенции области;
- корректировки полномочий в сфере организации работы областного Совета, что связано, прежде всего, с устранением противоречия с Конституцией РФ, уточнением вида нормативного правового акта об аппарате областного Совета;
- сохранения контрольных полномочий, выступающих как «сдержки и противовесы», прежде всего, в отношении администрации области;
- исключения из Устава полномочий Совета, непосредственно вытекающих из компетенции области как субъекта РФ (установление порядка управления и распоряжения областной собственностью и др.).

Несовершенство законодательного процесса в Амурской области, выражающееся, прежде всего, в противоречиях в определении субъектов права законодательной инициативы, во многом обусловлено отсутствием традиции и элементарного опыта законотворческой деятельности. Оптимизация же самой законодательной процедуры принятия областных законов будет способствовать совершенствованию всего законодательства Амурской области.

Осуществляемое нормами амурского законодательства правовое регулирование формирования и прекращения полномочий органа исполнительной власти Амурской области, имеющее противоречия с федеральными нормативными правовыми актами, характеризуется:

- выборами как формой наделения гражданина властными полномочиями главы администрации;
- правом главы администрации самостоятельно без участия законодательного органа формировать администрацию;
- отсутствием реального влияния законодательного органа на досрочное прекращение полномочий администрации и ее должностных лиц.

Исследование системы и компетенции органов исполнительной власти Амурской области приводит к выводу о том, что их правовое регулирование нуждается в определенных корректировках, связанных с ликвидацией несовершенств периода становления

проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области.

региональных властных институтов в РФ, обусловленных, в том числе, и отсутствием до осени 1999 года федерального закона об органах государственной власти субъектов РФ. Глава администрации по законодательству Амурской области является высшим должностным лицом органа исполнительной власти области, хотя ряд выполняемых им полномочий не вполне вписываются в содержание понятия «исполнительная власть» (например, представительские функции по отношению к федеральным органам государственной власти и во взаимоотношениях с другими субъектами РФ). Развитие института главы администрации Амурской области с момента принятия Устава свидетельствует о повышении его статуса, наделении его все большими полномочиями. Следующим шагом в этой эволюции должно стать введение в области поста губернатора – главы области, являющегося одновременно руководителем органа исполнительной власти. Нуждается в оптимизации также система областного исполнительного органа, где необходимо уточнить статус структурных подразделений администрации, их компетенцию.

Регулирование нормотворческой деятельности органа исполнительной власти Амурской имеет недостатки, выражающиеся в противоречиях между Уставом области и нормативными актами администрации в определении разновидностей правовых актов, издаваемых администрацией, их наименования и юридической природы.

Поднятые в исследовании вопросы имеют перспективы дальнейшей научной разработки. Прежде всего, в качестве таковых мы рассматриваем интеграцию научных исследований опыта государственного строительства в субъектах Российской Федерации и разработку общих рекомендаций федеральному и региональному законодателю для совершенствования правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере. Большое значение в этом будет иметь обращение к теории и практике организации государственной власти в зарубежных федерациях.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Федеральные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
2. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». // Российская газета. - 1995. - 19 октября.
3. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». //Российская газета. - 1997. - 6 января.
4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета. – 1999. – 19 октября.
5. Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 31. – Ст. 3205.
6. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ //Российская газета. – 1997. – 25 сентября; 30 сентября; Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 14. – Ст. 1653.
7. Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». //Российская газета. – 1999. – 16 января.
8. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации». //Российская газета. – 1998. – 22 декабря.
9. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». //Российская газета. – 1998. – 10 марта.
10. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 32. – Ст. 3336.
11. Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». //Собрание законодательства РФ. - 1995. -№ 50. - Ст.4869.

12. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 26. – Ст. 3176.
13. Федеральный закон от 4 августа 2000 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 32. – Ст. 3330.
14. Декларация о государственном суверенитете РСФСР. //Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1990. - №2. – Ст. 22.
15. Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента РФ от 22 октября 1993 г. № 1723. //Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - № 43. – Ст. 4089.
16. Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969. //Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 24. – Ст. 2598.
17. Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602. //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 36. – Ст. 3636.
18. Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 370. //Российская газета. – 1996. – 14 марта.
19. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - № 52. – Ст. 5072.
20. Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по

- обеспечению единства правового пространства Российской Федерации». //Российская газета. – 2000. – 16 августа.
21. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 843 (ред. от 9 сентября 2000 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 20. – Ст. 2112; - № 38. – Ст. 3781.
 22. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. //Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 7. – Ст. 801; № 16. – Ст. 1828; № 26. – Ст. 3048; № 30. – Ст. 3699; № 44. – Ст. 5441; № 52. – Ст. 6348; 1999. - № 17. – Ст. 2111.
 23. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 34. – Ст. 3473.
 24. Правила государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 552. //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 31. – Ст. 3293.
 25. Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904.
 26. Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 1998 г. № 96-О по запросу Воронежской областной Думы о проверке конституционности статей 19 и 20 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы». //Российская газета. – 2 сентября 1998.
 27. Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 г. № 91-О по запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //Собрание законодательства РФ. 2000. - № 28. - Ст. 3000.
 28. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации В.О. Лучина по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 ок-

тября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ», утвержденного названным Указом. //Лучин В.О. «Указное право» в России. – М., 1996, С. 47-52.

29. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 510-513.
30. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 513-515.
31. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 515-521.
32. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997, С. 521-524.
33. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. //Российская газета. – 1997. – 24 декабря.
34. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58

- Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 25. - Ст. 3002.
35. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - №1.
36. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области. //Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 29. – Ст. 3581.
37. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан. //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - № 4.
38. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия. //Российская газета. – 1997. – 2 июля;
39. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 № 12-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» //Российская газета. – 1998. – 6 мая.
40. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ и пункта 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ», утвержденного названным Указом. //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1996. - № 3.
41. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представи-

- тельные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и ч. 2 ст. 5 закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 г.)» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 20. – Ст. 2383.
42. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года. //Российская газета. – 1995. - 27 декабря.
43. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 25. – Ст. 2728.
44. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1994 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ. //Российская газета. - 1997. - 14 января.
45. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - № 1.
46. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ. //Российская газета. – 1995. – 14 декабря.

Правовые акты Амурской области

47. Устав (основной Закон) Амурской области. //Амурская правда. - 1995. - 20 декабря.
48. Закон Амурской области от 26 марта 1996 г. № 74-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. – 1996. – 17 апреля.
49. Закон Амурской области от 24 мая 1996 года № 89-ОЗ «О внесении изменений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. – 1996. – 25 мая.
50. Закон Амурской области от 26 августа 1996 года № 110-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда.

- 1996. – 29 августа.
51. Закон Амурской области от 1 ноября 1996 года № 115-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. – 1996. – 12 ноября.
 52. Закон Амурской области от 27 февраля 1997 года № 142-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной Закон) Амурской области». //Амурская правда. – 1997. – 11 апреля.
 53. Избирательный Кодекс Амурской области //Амурская правда. – 1999. – 24 декабря.
 54. Закон Амурской области от 1 декабря 1997 г. № 44-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Амурской области». //Амурская правда. – 1998. – 20 января.
 55. Закон Амурской области от 26 апреля 1999 г. № 145-ОЗ «О гербе и флаге Амурской области». //Амурская правда. – 1999. – 2 июня.
 56. Закон Амурской области от 30 декабря 1996 г. № 127-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Амурской области «О выборах депутатов Амурского областного Совета народных депутатов». //Амурская правда. – 1997. - 17 января.
 57. Закон Амурской области от 30 декабря 1996 г. № 126-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О выборах главы администрации Амурской области». // Амурская правда. – 1997. - 14 января.
 58. Закон Амурской области от 28 марта 2000 г. № 229-ОЗ «О мировых судьях в Амурской области». //Амурская правда. – 2000. – 7 апреля.
 59. Закон Амурской области от 9 марта 1999 г. № 133-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Амурской области». //Амурская правда. - 1999. – 11 марта.
 60. Закон Амурской области от 29 ноября 1999 г. № 197-ОЗ «О порядке отзыва главы администрации области» //Амурская правда. – 1999. – 3 декабря.
 61. Закон Амурской области от 12 апреля 1999 года № 140-ОЗ «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета народных депутатов». //Амурская правда. – 1999. – 20 апреля.
 62. Закон Амурской области от 27 февраля 1995 г. № 3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания», с изменениями и дополнениями, внесенными Законом Амурской области от 21 августа 1996 г. № 103-ОЗ, Законом Амурской области от 24 сентября 1999 г. № 179-ОЗ //Амурская правда. – 1996. - 28 августа; 1999. - 30 сентября.

63. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Амурской области. //Амурская правда. – 1998. – 3 июня.
64. Правила подготовки нормативных правовых актов Главы Администрации Амурской области, утвержденные Постановлением Главы Администрации Амурской области от 1.09.97 г. № 484.
65. Положение о государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (гостехнадзор), утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 1 декабря 1997 г. № 582, с изменениями и дополнениями, внесенными Постановлениями Главы Администрации от 17.03.98 № 103, от 7.07.98 № 302.
66. Структура Администрации Амурской области, утвержденная Постановлением Главы Администрации Амурской области от 1 сентября 1998 г. № 402.
67. Постановление Главы Администрации Амурской области от 1 декабря 1997 г. № 579 «Об образовании государственной инспекции по закупкам, поставкам и качеству сельскохозяйственной продукции».
68. Положение о государственной инспекции по закупкам, поставкам и качеству сельскохозяйственной продукции Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 1 декабря 1997 г. № 579.
69. Положение об управлении ветеринарии с государственной ветеринарной инспекцией областной администрации, утвержденное Решением малого Совета амурского областного Совета народных депутатов от 5 февраля 1993 г. № 48.
70. Положение о комитете экономики Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 18 декабря 1997 г. № 622.
71. Положение о комитете по управлению государственным имуществом области, утвержденное Решением Амурского областного Совета народных депутатов от 27 февраля 1998 г. № 12/57, с изменениями и дополнениями, внесенными Решением Амурского областного совета народных депутатов от 16.04.98 № 14/141.
72. Положение о комитете международных, внешнеэкономических связей и торговли Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 16 ноября 1998 г. № 530.
73. Положение о комитете по здравоохранению Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 4 но-

ября 1997 г. № 543.

74. Постановление Главы Администрации Амурской области от 1.09.98 г. № 402 «О совершенствовании структуры Администрации Амурской области и мерах по сокращению расходов на содержание органов исполнительной власти, финансируемых из областного бюджета».
75. Положение о комитете по культуре Администрации Амурской области, утвержденная Постановлением Главы Администрации от 9.12.97 г. № 608.
76. Положение об агропромышленном комитете Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 11 декабря 1997 г. № 612.
77. Положение о комитете цен Администрации области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 8 октября 1997 г. № 501.
78. Положение о комитете по физической культуре и спорту Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 24 ноября 1997 г. № 563.
79. Положение о комитете по архитектуре и строительству Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 7 октября 1997 г. № 496.
80. Постановление Главы Администрации Амурской области от 22 сентября 1997 г. № 456 «О создании комитета по природопользованию и горнодобывающему комплексу Администрации Амурской области».
81. Положение о комитете по природопользованию и горнодобывающему комплексу Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 22 сентября 1997 г. № 456.
82. Положение о комитете по образованию Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 10 сентября 1997 г. № 434.
83. Положение об управлении социальной защиты населения Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 9 декабря 1997 г. № 609.
84. Положение о финансовом управлении Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 2 сентября 1998 г. № 413.
85. Постановление Главы Администрации Амурской области от 27.11.97 г. № 576 «Об образовании Управления по племенному делу в животноводстве».

86. Положение об управлении по племенному делу в животноводстве Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 27.11.97 г. № 576.
87. Положение об управлении труда Администрации Амурской области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Амурской области от 24.11.97 г. № 564, в редакции Постановления Главы Администрации Амурской области от 16.02.98 г. № 58.
88. Постановление Главы Администрации Амурской области от 6.05.97 г. № 49-к «О структуре Администрации Амурской области».
89. Регламент Администрации Амурской области и аппарата Главы Администрации области. – Благовещенск, 1997.
90. Регламент Амурского областного Совета народных депутатов. – Благовещенск, 1997.

Правовые акты других субъектов Российской Федерации

91. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области. //Российская газета. – 1996. – 31 января.
92. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия. // Российская газета. – 1995. – 14 ноября.
93. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». //Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 1994. - №6. – С. 77-81.
94. О нормативных правовых актах Республики Саха (Якутия). Закон Республики Саха (Якутия) от 26 марта 1993 г. № 1415-XII // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. - М., 1998, С. 175-184.
95. О нормативных правовых актах Тверской области. Закон Тверской области от 22 сентября 1994 г. № 86. // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. - М., 1998, С. 185-190.

Литература

96. Абрамова А.И. Участие регионов в федеральном законотворчестве: процессуальные вопросы. //Журнал российского права. – 1997. - № 8.
97. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность. //Советское государст-

- во и право. – 1975. - № 10.
98. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. – М.: Политиздат, 1991. – 288 С.
 99. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. - М., 1980.
 100. Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России. //Журнал российского права. – 1997. - № 7.
 101. Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 1995. - № 4.
 102. Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве. //Советское государство и право. - 1973. - № 11.
 103. Алейник А.А. Проблемы статуса и профессионализации деятельности депутатов в современный период. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1996. – 20 С.
 104. Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995.
 105. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М., 1996.
 106. Алиева З.А. Система органов государственной власти Республики Дагестан на современном этапе. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1998. – 27 С.
 107. Амурская область. Опыт энциклопедического словаря (науч. ред. В.В. Воробьев и А.П. Деревянко, ред.-сост. Н.К. Шульман). – Амурское отделение Хабаровского кн. изд-ва, 1989.
 108. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 1998.
 109. Барабанов О. Алтайский край: правовое и общественно-политическое развитие субъекта Российской Федерации (конец 1998 г. – начало 1999 г.) //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. - № 2. – С. 75 - 79.
 110. Барциц И.Н. Федеративная ответственность: понятие и виды //Журнал российского права. – 1999. - № 12.
 111. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993.
 112. Бачило И.Л. Функции органов управления. - М., 1976.
 113. Бекетова С.М., Скрынников Б.М. Правовое регулирование депутатской неприкосновенности на региональном уровне //Журнал российского права. – 1998. - № 10/11. – С. 132-137.
 114. Бирюков П.Н. О международной договорной правоспособности субъектов Рос-

- сийской Федерации. //Правоведение. – 1998. - № 2.
115. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. – Воронеж, 1985.
116. Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. - № 3.
117. Букин А.М. Система высших органов государственной власти Республики Мордовия: поиск оптимальной модели. //Государство и право. - 1995. - № 2.
118. Бухвальд Е. От псевдосимметрии к асимметричной федерации: экономические аспекты российской модели федерализма. // Асимметричность Федерации. /Под ред. А.А. Захарова. – М., 1997.
119. Буянов Е.В. Государственное строительство на юге Дальнего Востока России в 1990-1997 гг. – Благовещенск, 1998.
120. Буянов Е.В. К вопросу об административно-территориальном устройстве Амурской области. //Вестник Амурского государственного университета. – 1997. - № 2. – С. 20-21.
121. Васильев В.И., Постников А.Е. Законодательное регулирование выборов глав администраций субъектов Федерации. //Журнал российского права. – 1997. - № 5.
122. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 1998. - № 5.
123. Визер Б. Некоторые размышления по поводу иерархии норм в системе конституционного права Российской Федерации. //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 1999. - № 2. – С. 22 - 29.
124. Власов В.А. Советский государственный аппарат. - М., 1959.
125. Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995 – 1997. Электоральная статистика. – М., 1998. – 640 С.
126. Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года. //Российская газета. – 2000. – 11 июля.
127. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства. – М., 1982.
128. Гаврюсов Ю.В. Правовые вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – СПб., 1998.
129. Государственное право Российской Федерации. Учебник /Под ред. О.Е. Кутафи-

- на. – М., 1996.
130. Гранкин И.В. О принципах формирования деятельности законодательной власти субъектов Федерации //Журнал российского права. – 1998. - № 4/5.
 131. Демин А.В., Иванов В.В. Договоры о компетенции в правовой системе России. //Российский юридический журнал. – 1997. - № 2.
 132. Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти. //Государство и право. – 1996. - № 4. - С. 88-96.
 133. Добрынин Н.М. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами. – Тюмень, 1998, 240 С.
 134. Добрынин Н.М. Проблемы правового регулирования отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами. //Государство и право. – 1998. - № 7.
 135. Добрынин Н.М. Проблемы правового регулирования отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами. //Российский юридический журнал. – 1998. - № 2.
 136. Договорные формы и принципы федеративных отношений в России. //Журнал российского права. – 1997. - № 2.
 137. Ермаков В.Г. Федеральный центр и сложносоставные субъекты. //Журнал российского права. – 1997. - № 2.
 138. Заявление пресс-службы администрации Амурской области. //Амурская правда. - 1995. - 27 декабря.
 139. Зиновьев А.В. Устав Санкт-Петербурга: Политико-правовой анализ. //Правоведение. – 1998. - № 3.
 140. Златопольский Д.Л. Процесс развития федеративных отношений в России. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. - № 6.
 141. Златопольский Д.Л. Российская Федерация: особенности современного развития. //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 1997. - № 5.
 142. Золотарева М.В. Асимметрия в федеративном устройстве России. // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1999. - № 1.
 143. Иванов В.В. «Сложнопостроенные» субъекты РФ: конституционная реальность и проблемы регулирования. //Журнал российского права. – 1998. - № 12.
 144. Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации: новый этап развития //Журнал российского права. – 1998. - № 9.
 145. Иванченко А. Новый закон: правовые и организационные гарантии избиратель-

- ных прав граждан. //Российская газета. – 1997. – 1 октября.
146. Игнатьева М.Н. Теоретико-правовые основы законотворчества республик, входящих в состав Федерации. //Журнал российского права. – 1997. - № 6.
147. Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России. //Государство и право. – 1992. - № 11.
148. Исполнительная власть в Российской Федерации./Под редакцией А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. – М.: Издательство БЕК, 1996.
149. Клеандров М.И. Об уставных судах субъектов Российской Федерации. //Российский юридический журнал. – 1997. - № 3.
150. Климова Н.Ю. Международные и внешнеэкономические связи: соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. //Журнал российского права. – 1998. - № 12.
151. Козлов А.Е., Румянцева Т.С., Чехарина В.И. Инициативный проект федерального конституционного закона Российской Федерации «О порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, образования в ее составе нового субъекта и принятия в Российскую Федерацию нового субъекта». //Государство и право. – 1996. - № 3.
152. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. - 520 С.
153. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности. //Государство и право. – 1997. - № 2. – С. 86-91.
154. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. – М., 1996.
155. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации //Журнал российского права. – 2000. - № 2. – С. 25-34.
156. Кононкова Н.В. Международные политические связи Амурской области с сопредельными территориями КНР. //Вестник Амурского государственного университета. – 1997. - № 2. – С. 18-20.
157. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. /Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. - М.: Юристъ, 1997. - 716 С.
158. Крылов Б. С. Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: поиск оптимальных путей. //Журнал российского права. – 1997. - № 1.
159. Кряжков В.А. Органы конституционного контроля субъектов РФ: проблемы организации и деятельности. //Государство и право. - 1995. - № 9.

160. Кряжков В.А. Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ. //Государство и право. – 1998. - № 9.
161. Курдюк П.М. Региональное правотворчество: состояние, проблемы, перспективы. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - СПб., 1997.
162. Кутафин О.Е., Шерemet К.Ф. Компетенция местных Советов. – М, 1986.
163. Кучер А.Н. Внешнеэкономическая деятельность РФ и субъектов РФ: проблема разграничения полномочий. //Государство и право. – 1998. - № 11.
164. Лавров А. Асимметрия бюджетного устройства России: проблемы и решения. //Асимметричность Федерации. /Под ред. А.А. Захарова. – М., 1997.
165. Лазарев Б.М. Компетенция. - М., 1972.
166. Лебедев В.А. Законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации: Монография. – Челябинск, 1999.
167. Лебедев В.А. Правовое регулирование законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Научное и учебное пособие. – Челябинск: Изд-во Законодательного собрания Челябинской области, 2000.
168. Лебедев В.А. Проблемы организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000.
169. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М., 2000.
170. Лебедев В.А. Современная система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Научное и учебное пособие. – Челябинск: Изд-во Законодательного собрания Челябинской области, 2000.
171. Левакин И.В. О современной российской юридической регионологии (к постановке проблемы, ее научном статусе и возможностях преподавания). //Государство и право. – 1997. - № 10.
172. Лучин В.О. Конституционные деликты. //Государство и право. – 2000. - № 1.
173. Лучин В.О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм. Автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук. – М., 1993.
174. Лучин В.О. «Указное право» в России. – М., 1996.
175. Лысенко В.Н., Лысенко Л.М. Институт губернаторства в истории и современной России: некоторые общие и отличительные черты. //Государство и право. – 1998. - № 5.
176. Лысенко В.Н. Развитие федерации и Конституция России. (Конституционные из-

- менения как назревшая потребность развития федеративных отношений).
//Государство и право. – 1997. - № 8.
177. Лысенко В.Н. Устав области, края, города федерального значения, автономного образования: каким ему быть? //Государство и право. - 1995. - № 10.
178. Максимов В.А. Представительная природа законодательной власти субъекта Российской Федерации (правовые аспекты). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1997. – 27 С.
179. Мендрас М. Асимметрия или многообразие. //Асимметричность Федерации. /Под ред. А.А. Захарова. – М., 1997.
180. Методика подготовки и оформления законов субъектов Федерации //Журнал российского права. – 1997. - № 6. – С. 44 - 48.
181. Митюков М.А. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ: вопросы компетенции. //Журнал российского права. – 1997.- № 6.
182. Митюков М. Вопросы парламентского права в решениях Конституционного Суда РФ //Проблемы парламентского права России. – М., 1996, С. 75-100.
183. Митюков М. Организация и компетенция конституционных и уставных судов субъектов РФ (сравнительный анализ). //Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. -) 1996. - № 3-4.
184. Митюков М.А. Проблемы федерализма и организации региональной государственной власти в решениях Конституционного Суда РФ. //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. - № 2.
185. Михайлов В.В. Права и свободы человека и гражданина в конституциях и уставах субъектов Федерации. //Журнал российского права. – 1997. - № 5.
186. Нарутто С.В. Проблемы юридической ответственности субъекта Федерации. //Правоведение. – 1998. - № 4. – С. 48-52.
187. Несмеянова С.Э. К вопросу о развитии конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации. //Российский юридический журнал. – 1998. - № 1.
188. Никитина Е. Е. Устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа как источник конституционного права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юр. наук. – М., 1998.
189. Никитина Е.Е. Устав области (края) как источник конституционного права. //Журнал российского права. – 1997. - № 11.
190. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. - М.: Издательство «Зерцало», 1998.
191. Органы конституционного контроля субъектов РФ: практика, проблемы, пред-

- ложения. //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - № 4.
192. Петухов В.Н. Акты органов исполнительной власти области. // Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1996, С. 50-59.
193. Пилипенко Ю.С., Карамуллин Р.И. Российская судебная система в контексте нового Федерального конституционного закона. //Журнал российского права. – 1998. - № 1.
194. Поличка Н.П. Правовое обеспечение государственного управления в субъектах Российской Федерации //Губернаторское управление в России: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. ППККГС. – Владивосток, С. 233-235.
195. Полянский И.А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1998.
196. Постников А. Законодательство и практика проведения выборов в субъектах Российской Федерации в 1993-1995 годах: основные тенденции и поиск оптимальной модели. //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1995. - № 3.
197. Право россиян избирать, быть избранными и участвовать в референдумах //Журнал российского права. – 1998. - № 2.
198. Примаков Е.М. Семь критериев здоровой Федерации. //Российская газета. – 1999. – 27 января.
199. Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. //Государство и право. – 1998. - № 9.
200. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. – М., 1998. – 272 С.
201. Проект модельного закона «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации». //Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. - М., 1998., С. 206-217.
202. Пустогаров В.В. О концепции развития международных связей субъектов РФ. //Государство и право. – 1997. - № 2.
203. Пустогаров В.В. Субъекты федерации. Правовые проблемы международной деятельности. – Уфа, 1995.
204. Пустогаров В.В. Члены федерации как субъекты международного права. //Советское государство и право. – 1992. - № 1.

205. Рахманина Т.Н. Совершенствование нормативной базы – стимул регионального правотворчества //Журнал российского права. – 1997. - № 6. – С. 29 - 37.
206. Рахманина Т.Н., Студеникина М.С. Нормотворчество субъектов Российской Федерации: Типология актов и законодательные программы //Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1996, С. 37-50.
207. Ржевский В.А., Киселева А.В. Субъекты Российской Федерации: типология и конституционные основы организации. //Государство и право. – 1994. - № 10.
208. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М., 1994.
209. Саликов М.С. Договорно-правовое регулирование федеративных отношений в России. //Российский юридический журнал. – 1998. - № 4.
210. Синюков В.Н. О форме федерации в России. //Государство и право. – 1993. - № 5.
211. Сравнительное конституционное право. – М., 1996.
212. Студеникина М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов РФ. //Журнал российского права. – 1997. - № 1.
213. Судебный конституционный контроль в России. Уроки, проблемы и перспективы. //Государство и право. -1997. - № 5.
214. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации (Сравнительно-правовое исследование). – Иркутск, 1999.
215. Тарасов О. Законодательное регулирование общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти: конституционные основы, цели воздействия. //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2000. - № 1.
216. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 1997.
217. Теория права и государства. Под ред. проф. Г.Н. Манова. Учебник для вузов. – М., 1995.
218. Теркин В.Е. Устав Амурской области (проект). – Благовещенск, 1995.
219. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции //Журнал российского права. – 2000. - № 10.
220. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. - М., 1972.
221. Толстошеев А.В. Региональное право России: проблемы становления и развития. //Государство и право. – 1998. - № 11.

222. Топорнин Б.Н. Правовая реформа и развитие высшего юридического образования в России. //Государство и право. – 1996. - № 7.
223. Ульянов В.И. Правовые аспекты отношений края, области с входящими в их состав автономными округами. //Российский юридический журнал. – 1997. - № 4.
224. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998.
225. Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. – 1999. - № 11.
226. Умнова И.А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации. //Государство и право. – 1994. - № 8-9.
227. Фадеев В.И. Муниципальное право России. - М., 1994.
228. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. – М. : Юрид. лит., 1996. – 352 С.
229. Федерация в зарубежных странах. – М.: Юрид. лит., 1993. – 112 С.
230. Филиппов В. Из опыта работы Конституционного Суда Республики Саха (Якутия). //Вестник Конституционного Суда РФ. - 1996. - № 1.
231. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Екатеринбург, 1998. - 40 С.
232. Чердаков С.В. Конституционные основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации //Актуальные проблемы теории и практики юридического образования на пороге XXI столетия: Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 60-летию юридического факультета ХГАЭП. 7-8 октября 1999 года. - Хабаровск: ХГАЭП, 1999. - С. 97-98.
233. Чердаков С.В. Об институте отзыва депутата органа законодательной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области) //Вестник АмГУ. - 1999. - Вып. 7. - С. 36-37.
234. Чердаков С.В. Правовое регулирование нормотворческой деятельности администрации Амурской области: проблемы совершенствования //Политика и право. Ученые записки. Выпуск 1. - Благовещенск: Благовещенский городской центр новых информационных технологий, 2000. - С. 62-68.
235. Чердаков С.В. Правовые акты администрации субъекта Федерации: проблемы совершенствования (на примере Амурской области) //Российская государственность

- на пороге XXI века. Сборник материалов Всероссийской научной конференции. – Киров: Изд-во ВГПУ, 2000. – С. 164-167.
236. Чердаков С.В. Субъекты права законодательной инициативы в Амурском областном Совете народных депутатов //Вестник АмГУ. - 1999. - Вып. 5. - С. 37-38.
237. Чердаков С.В. Устав Амурской области: проблемы оптимизации //Вестник АмГУ. - 2000. - Вып. 8. - С. 53-55.
238. Чердаков С.В., Чердакова Т.Б., Лагута М.Ф. Амурская область: конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации и организация государственной власти. Учебно-методическое пособие. - Благовещенск: АмГУ, 1999. – 58 С.
239. Четверикова Л.В. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: опыт и проблемы (по материалам республики Коми). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юр. наук. – СПб., 1998.
240. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998.
241. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. //Государство и право. – 1994. - № 8-9.
242. Шон Д.Т. Конституционная ответственность. //Государство и право. – 1995. - № 7. – С. 35-43.
243. Шуберт Т.Э. Конституционная безопасность России //Журнал российского права. – 1998. - № 4/5.
244. Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов. //Государство и право. – 1995. - № 3.