



И. К. Советов

Уставное ПРАВО

Учебное пособие

АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ВЫСШЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

И. К. Советов

УСТАВНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Пермь
2017

БКБ 67.400

С 56

РЕЦЕНЗЕНТЫ:

канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Пермского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Е. С. Третьякова;
канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой судебной и правоохранительной деятельности Прикамского социального института Н. В. Тиунова

Советов, И. К.

С 56 Уставное право : учеб. пособие / И. К. Советов ; Прикам. соц. ин-т. – Пермь, 2017. – 210 с.
ISBN 978-5-91091-070-0

В рамках дисциплины «Уставное право» студенты знакомятся с нормами федерального законодательства и нормативными правовыми актами, регулирующими конституционно-правовой статус субъекта РФ, а также с системой органов государственной власти субъекта РФ, избирательными процессами. Помимо этого, в предлагаемом учебном пособии анализируются особенности уставного (конституционного) регулирования организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, определяются специфика этой организации, особенности регламентирования административно-территориального устройства субъектов РФ, установления дополнительных гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина и т. д.

Издание адресовано студентам высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (государственно-правовой профиль), может представлять интерес для государственных гражданских и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов.

БКБ 67.400

Печатается по решению научно-методического совета
АНО ВПО «Прикамский социальный институт»

ISBN 978-5-91091-070-0

© Советов И. К., 2017

© АНО ВПО «Прикамский
социальный институт», 2017

ВВЕДЕНИЕ

В современной России как федеративном государстве существует двухуровневая система правового регулирования публично-правовых отношений. Помимо федеральных конституционно-правовых актов особое место в механизме правового регулирования занимают правовые акты субъектов Российской Федерации, роль и значение которых в последние годы заметно возрастают. В Конституции Российской Федерации 1993 г. устанавливается право субъектов Российской Федерации наряду с Конституцией РФ определять свой статус, используя для этого свои учредительные акты и законы. В результате в субъектах Российской Федерации сформировались подотрасли конституционного права: конституционное или уставное право, то есть публичное право, производное от учредительного акта субъекта Российской Федерации. Правовые нормы этих подотраслей регулируют общественные отношения, составляющие специфический предмет конституционного права.

Традиционно эти правовые нормы изучались и частично изучаются в рамках дисциплины «Конституционное право» – в темах «Федеративное устройство» и «Система органов государственной власти в Российской Федерации». Однако в настоящее время этого недостаточно для подготовки выпускников по государственно-правовому профилю, готовящихся работать в органах государственной власти на региональном уровне или органах местного самоуправления: будущим специалистам необходимо более глубокое изучение регионального законодательства субъектов Российской Федерации. Этими обстоятельствами объясняется обращение к курсу «Уставное право», который призван углубить знания, полученные обучающимися при изучении курса конституционного права.

Предлагаемое учебное пособие подготовлено в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта и предназначено для использования при изуче-

нии дисциплины вариативной части программы бакалавриата по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция. Пособие ориентировано на самостоятельное изучение студентами нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, рекомендуемой литературы и выполнение заданий по основным темам учебного курса. Нормативные правовые акты рекомендуется изучать по текстам, опубликованным в официальных изданиях («Собрание законодательства Российской Федерации», «Российская газета», региональные источники опубликования, например «Собрание законодательства Пермского края»), а также на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Раздел 1
УСТАВНОЕ ПРАВО СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. ПОНЯТИЕ УСТАВНОГО ПРАВА СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Понятие и предмет уставного права субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование общественных отношений осуществляется в российском государстве с учетом его федеративного устройства. Россия как суверенное государство осуществляет суверенную государственную власть и имеет право принимать законодательные акты, действующие на всей ее территории. На основе выделения специфического предмета правового регулирования формируются отрасли права, одной из которых является конституционное право.

В российском федеративном государстве предметы ведения между Российской Федерацией и ее субъектами разграничены. В соответствии с таким разграничением субъекты Российской Федерации получили право на собственное нормативно-правовое регулирование общественных отношений в пределах предметов собственного ведения, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах, предоставленных федеральным законодательством. Посредством принятия конституций (в республиках), уставов (в остальных субъектах Российской Федерации), законов и иных нормативных правовых актов субъекты Российской Федерации осуществляют нормативно-правовое регулирование общественных отношений в сфере конституционного, административного, административно-процессуального, муниципального, земельного, лесного, экологического, трудового, жилищного, семейного, налогового права (ст. 72 Конституции РФ).

Субъекты Российской Федерации не обладают государственным суверенитетом, поэтому они не могут формировать собст-

венные отрасли права. Нормотворческие права субъектов РФ ограничены государственным суверенитетом Российской Федерации. Вследствие этого правотворческие возможности субъектов Федерации реализуются только в тех пределах, которые установлены федеральной властью в федеральной Конституции и федеральным законодательством. С другой стороны, самостоятельность субъектов Российской Федерации проявляется в их учредительных правах по установлению своей собственной системы органов государственной власти, в организации своей территории в административном отношении, в защите прав и свобод человека и гражданина, в обеспечении экологической безопасности и др. Значительную часть этих прав субъекты Российской Федерации реализуют в сфере конституционно-правового предмета правового регулирования. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие общественные отношения в пределах предмета конституционно-правового регулирования, становятся источниками конституционного права и содержат нормы конституционного права. В конституциях (в республиках), уставах (в остальных субъектах РФ), законах и иных нормативных правовых актах субъектов Федерации закрепляются правовой статус субъектов Российской Федерации, их предметы ведения и полномочия, гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, система органов государственной власти субъектов Российской Федерации и региональные основы местного самоуправления субъекта РФ.

Конституция Российской Федерации в ряде своих статей содержит нормы, по сути либо предусматривающие необходимость субъектов Российской Федерации осуществлять собственное нормативно-правовое регулирование публичных общественных отношений, либо предоставляющие такое право. Так, согласно ст. 66 Конституции РФ статус субъекта Российской Федерации определяется Конституцией РФ и конституцией республики или уставом иного субъекта Российской Федерации, принимаемым представительным органом субъекта РФ. В соответствии со ст. 73 Конституции РФ субъекты Российской Феде-

рации в полном объеме осуществляют государственную власть на своей территории по своим предметам ведения. А по совместным предметам ведения (ст. 72 Конституции РФ) федеральное законодательство наделяет субъекты Российской Федерации государственно-властными полномочиями. Для реализации государственно-властных полномочий, имеющихся у субъектов Российской Федерации по обеим сферам властвования, регионы, согласно ст. 76 Конституции РФ, могут и должны применять форму нормативно-правового (в том числе законодательного) регулирования. В итоге в соответствии со ст. 5 Конституции РФ субъекты Российской Федерации имеют свои учредительные акты и законодательство. Наконец, согласно Конституции РФ субъекты Российской Федерации могут быть участниками внутригосударственных договорных отношений. В частности, субъекты Российской Федерации могут заключать договоры о разграничении предметов ведения и полномочий с Российской Федерацией (ст. 11 Конституции РФ), а также соглашения о передаче федеральным органам исполнительной власти осуществления части своих полномочий (ст. 78 Конституции РФ).

Таким образом, с учетом конституционно установленной необходимости регулирования на региональном уровне публичных общественных отношений в предмет уставного права субъектов Российской Федерации можно включить следующие виды общественных отношений:

- 1) правовой статус субъекта Российской Федерации;
- 2) предметы ведения и полномочия субъекта Российской Федерации;
- 3) административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации;
- 4) система нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации;
- 5) защита прав и свобод человека и гражданина;
- 6) избирательное право субъекта Российской Федерации;
- 7) система органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

8) символика субъекта Российской Федерации;

9) региональные основы местного самоуправления субъекта Российской Федерации.

Метод правового регулирования общественных отношений, составляющих предмет уставного права субъектов Российской Федерации, представляет собой совокупность юридических приемов и способов, с помощью которых государство оказывает необходимое воздействие на общественные отношения в целях придания им определенного состояния и развития. Используя методы правового регулирования, устанавливаются рамки регулируемых общественных отношений, определяются возможные субъекты этих отношений, их правоспособность, права и обязанности, устанавливаются правовые последствия нарушения правовых предписаний.

В уставном праве субъектов Российской Федерации, как и в большинстве других отраслей права, применяются два основных метода – императивный и диспозитивный. Это обстоятельство убедительно свидетельствует об отсутствии в уставном праве субъектов Российской Федерации своего специального метода правового регулирования.

Так же как и в конституционном праве, в уставном праве субъектов Российской Федерации используется преимущественно императивный метод, состоящий в основном во властных предписаниях, исходящих от государственных образований в составе Российской Федерации – ее субъектов. В рамках императивного метода властные предписания не предоставляют субъектам права выбрать вариант поведения, поскольку такой вариант категорично установлен (предписание или запрет). Примером применения императивного метода могут быть нормы ч. 2 ст. 9 Устава Пермского края (см. приложение), согласно которой «на территории Пермского края не должны издаваться нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Этот же метод использован при установлении обязанности органов государственной

власти Пермского края соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Устава Пермского края).

Диспозитивный метод основан на дозволениях и праве выбора вариантов поведения субъектов конституционно-правовых отношений. В его основе лежит вариативность поведения субъектов права, так как такая вариативность предполагает учитывать интересы и самостоятельность участников регулируемых отношений. Диспозитивный метод допускает, что субъекты правоотношений имеют возможность выбрать вариант поведения или урегулировать свои отношения с использованием допустимых правовых процедур. Примером применения диспозитивного метода могут быть положения ч. 3 ст. 9 Устава Пермского края, в которой установлено, что «нормативные правовые акты Пермского края и муниципальных образований могут устанавливать дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в Пермском крае». По смыслу этой статьи такие нормативные правовые акты могут приниматься, а могут и не приниматься. Еще одним примером применения диспозитивного метода может быть норма ч. 1 ст. 8 Устава Пермского края, в которой Пермскому краю при осуществлении международных и внешнеэкономических связей предоставлено право заключать «договоры и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей».

Нормы и институты уставного права. Правовые нормы составляют основу любой отрасли права или ее части. Уставное право как составная часть конституционного права представляет собой совокупность правовых норм, имеющих те же специфические черты, что и нормы конституционного права в целом. Нормы уставного права по сравнению с нормами других отраслей права отличаются спецификой содержания (базовые общественные отношения, основы уставного строя), источниками (акты высшей юридической силы как федерального, так и регионального уровня), учредительным характером (статус субъекта РФ в части, не противоречащей Конституции РФ, система органов

государственной власти субъекта РФ определяются конституцией (уставом) субъекта РФ), специфическим кругом субъектов реализации (органы власти), особенностями структуры (отсутствие санкции).

Однако нормам уставного права присущи также характерные преимущественно для них специфические черты. Прежде всего это территория действия, поскольку нормы уставного права действуют на территории того субъекта Российской Федерации, где они приняты. Во-вторых, нормы уставного права характеризуются функциональным единством с конституционными нормами отрасли права, составной частью которой они являются. Этой характерной чертой объясняется схожесть и подобие норм уставного права и норм конституционного права. В-третьих, нормы уставного права должны соответствовать и не противоречить Конституции РФ. В частности, в соответствии со ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации.

Классификация норм уставного права осуществляется прежде всего в зависимости от целей и функций правового регулирования, поэтому основным является деление норм уставного права на регулятивные и охранительные.

Регулятивные нормы учреждают общественные, государственные институты (например, правовой статус субъектов РФ, систему органов власти субъектов РФ), закрепляют права, обязанности людей, полномочия органов, должностных лиц. Они устанавливают порядок осуществления прав, исполнения обязанностей¹. В свою очередь, регулятивные нормы подразделяются на общие, диффинитивные, нормы-принципы, гарантийные, оперативные.

¹ Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М.: Юрайт, 2003. С. 26.

Соответственно, общие нормы фиксируют в обобщенном виде элементы регулируемых отношений, например условия правосубъектности. Так, ст. 1 Устава Пермского края закрепляет, что Пермский край является правопреемником Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

Дифинитивные нормы вводят определения базовых правовых категорий. Например, ст. 16 Устава Пермского края устанавливает, что Законодательное собрание Пермского края – постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Пермского края.

Нормы-принципы устанавливают исходные для уставного права ценности, определяющие направления деятельности. В частности, ст. 32 Устава Пермского края закрепляет принципы социально-экономического развития Пермского края: планирования на среднесрочный и долгосрочный период; ограничения прямого вмешательства в экономику; равенства возможностей для всех форм экономической деятельности и активности населения Пермского края; стимулирования инвестиционной и инновационной деятельности в экономике; оптимального вовлечения в гражданский оборот природных ресурсов Пермского края; обеспечения роста реальных доходов населения Пермского края; приоритета профилактических мер и т. д.

Гарантийные нормы направлены на обеспечение прав граждан, а также нормальной деятельности органов власти. Согласно ст. 9 Устава Пермского края права и свободы человека и гражданина обеспечиваются и гарантируются независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, должностного и социального положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. А в соответствии со ст. 27 Устава Пермского края, в период действия указа губернатора Пермского края о приостановлении полностью или в части действия актов правительства Пермского края, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам Пермской области и Коми-Пермяц-

кого автономного округа, Уставу Пермского края, законам Пермского края, указам губернатора Пермского края, правительством Пермского края не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено губернатором края, либо вносящего в него необходимые изменения.

Оперативные нормы имеют целью введение, отмену, изменение содержания других норм. Оперативный характер имеет предписание п. 2 ст. 36 Устава Пермского края, гласящее, что в части, не урегулированной Уставом Пермского края, функционирование Коми-Пермяцкого округа как административно-территориальной единицы в составе Пермского края определяется законом Пермского края.

Охранительные нормы устанавливают меры конституционно-правового принуждения, в том числе ответственности (досрочное прекращение полномочий Законодательного собрания Пермского края, освобождение от должности председателя правительства Пермского края, руководителя финансового органа Пермского края вследствие выражения недоверия Законодательным собранием Пермского края).

По характеру (цели) правового предписания выделяют управомочивающие, обязывающие и запрещающие нормы.

Управомочивающие нормы закрепляют правовые возможности участников правовых отношений путем установления их полномочий и прав. К примеру, согласно п. 2 ст. 8 Устава Пермского края к полномочиям Пермского края относится право Пермского края заключать договоры и соглашения, осуществлять иные межрегиональные связи с субъектами Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Пермского края и законами Пермского края.

Обязывающие нормы фиксируют обязанность граждан, органов, организаций совершать определенные положительные действия. Обязывающей является правовая норма ст. 21 Устава Пермского края, определяющая, что при вступлении в долж-

ность губернатор Пермского края приносит присягу на Конституции Российской Федерации и Уставе Пермского края.

Запрещающие нормы устанавливают обязанности органов и лиц воздерживаться от определенного в этих нормах поведения. Так, согласно ст. 9 Устава Пермского края на территории Пермского края не должны издаваться нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

В качестве подотрасли конституционного права уставное право субъектов РФ в зависимости от характера и содержания регулируемых отношений включает группы правовых норм, то есть институты уставного права. Это прежде всего нормы, устанавливающие правовой статус субъектов Российской Федерации в качестве государственных образований в составе Российской Федерации. Следовательно, нормативно закрепляются важнейшие характеристики государственных образований, образующие правовые институты уставного права.

Институтами уставного права являются:

1. Нормы, закрепляющие статус территории субъектов Российской Федерации, ее устройство и порядок изменения (порядок образования, преобразования, упразднения, наименования и переименования административно-территориальных единиц и муниципальных образований, отнесения населенных пунктов к различным категориям), режим границ между субъектами Российской Федерации.

2. Нормы, устанавливающие предметы ведения субъектов Российской Федерации, механизм разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также принципы и процедуры разрешения коллизий федерального и регионального законодательства.

3. Нормы, закрепляющие систему и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Нормы, регулирующие изменение статуса субъекта Российской Федерации и образование новых субъектов Российской Федерации.

5. Нормы, устанавливающие символы субъекта Российской Федерации, их статус и порядок использования.

6. Нормы, устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав человека и гражданина в субъекте Российской Федерации, в частности статус уполномоченного по правам человека субъекта Российской Федерации.

7. Нормы, регулирующие порядок избрания гражданами депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав субъектов Российской Федерации, порядок назначения и проведения референдумов субъектов Российской Федерации.

8. Нормы, устанавливающие компетенцию, порядок формирования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

9. Нормы, устанавливающие особенности правового статуса отдельных административно-территориальных единиц, как правило, имеющих специфический национальный состав населения.

10. Нормы, закрепляющие правовой статус языков народов Российской Федерации в качестве официальных государственных языков и национальных языков Российской Федерации.

11. Нормы, закрепляющие особенности организации и осуществления местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

Источники уставного права субъектов Российской Федерации. Источниками уставного права субъектов Российской Федерации являются правовые акты, содержащие нормы уставного права и регулирующие общественные отношения в рамках предмета уставного права.

Поскольку уставное право субъектов Российской Федерации является подотраслью конституционного права Российской Федерации, источниками уставного права должны выступать по крайней мере однопорядковые с отраслью права источники. При этом полного совпадения источниковой базы отрасли и подотрасли не происходит, поскольку не все федеральные

источники конституционного права регулируют общественные отношения, составляющие предмет правового регулирования уставного права, то есть отношения на уровне субъекта Российской Федерации.

Многообразие источников уставного права субъектов РФ позволяет подразделять их по субъектам принятия на федеральные и региональные, а по юридической силе – на законы, подзаконные акты и иные специфические источники.

К федеральным источникам уставного права субъектов Российской Федерации относятся:

А. Федеральные нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. (ст. 5, 11, 15, 65–69, 72–78, 85, 102, 104, 125, 129, 134, 136, 137).

2. Федеральные конституционные законы («О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» 2001 г., «О судебной системе Российской Федерации» 1996 г., «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 г., «О чрезвычайном положении» 2001 г., «О военном положении» 2002 г.).

3. Федеральные законы («Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 1999 г., «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г., «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» 1999 г., «О мировых судьях в Российской Федерации» 1998 г., «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.).

4. Нормативные акты, принятые на общероссийском референдуме (до настоящего времени на общероссийских референдумах не принимались решения, относящиеся к предмету уставного права субъектов Российской Федерации, но такие решения могут быть приняты в будущем).

5. Нормативные указы Президента Российской Федерации («О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» 2000 г., «О Государственном совете Российской Федерации» 2000 г.).

Б. Специфические федеральные источники:

6. Декларации Российской Федерации (Декларация 1990 г. «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», Декларация 1991 г. «О языках народов России», Декларация прав и свобод человека и гражданина 1991 г.).

7. Нормативные внутрифедеральные договоры и соглашения (Федеративный договор от 31 марта 1992 г., в период с 2007 г. по 2017 г. действовал Договор о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Республики Татарстан).

8. Решения и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, которые предопределяют изменение содержания норм уставного права или устраняют из него часть правовых норм (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края, от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»).

9. Правовые обычаи, которые, как правило, в нормативных актах не закрепляются. Они складываются в процессе совместной деятельности людей и широко применяются в течение длительного времени. Устойчивые и значимые для публично-властной деятельности правовые обычаи могут закрепляться в правовых актах (Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» 2001 г.; ст. 45 Регламента Государственной Думы Федерального Собра-

ния Российской Федерации 1998 г., в которой установлены правила депутатской этики).

Региональными источниками уставного права субъектов Российской Федерации являются:

А. Региональные нормативные правовые акты:

1. Конституция республики, уставы иных субъектов Российской Федерации – являются актами высшей юридической силы субъектов Российской Федерации (подробнее о них в параграфах 1.3 и 1.4).

2. Законы субъектов Российской Федерации (Закон Республики Крым от 15 мая 2014 г. «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым», Закон Пермского края от 6 марта 2007 г. «О порядке рассмотрения принятия и опубликования законов Пермского края», Закон Ленинградской области от 29 июня 2012 г. «О выборах Губернатора Ленинградской области»).

3. Нормативные акты, принятые на референдуме субъекта Российской Федерации (акт референдума Удмуртской Республики по вопросу внесения поправок в ч. 1 ст. 10 Конституции Удмуртской Республики от 26 марта 2000 г.; акт референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики» от 23 марта 2003 г.).

4. Решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (постановлениями этого органа принимаются регламент законодательного (представительного) органа государственной власти, поправки к нему и утверждается внутренний распорядок деятельности этого органа).

5. Нормативные акты главы субъекта Российской Федерации (Указ Губернатора Нижегородской области от 15 октября 2014 г. «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Нижегородской области»).

6. Нормативные акты высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (Постановление правитель-

ства Санкт-Петербурга от 17 августа 2017 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при организации деятельности по проведению мониторинга общественного мнения»).

7. Нормативные акты отдельных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (Приказ Министерства общественной безопасности Свердловской области от 9 августа 2017 г. «Об образовании экспертных советов Министерства общественной безопасности Свердловской области»).

Б) Специфические региональные источники:

8. Нормативные договоры и соглашения субъектов Российской Федерации (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 26 июня 2007 г.).

9. Решения и правовые позиции Конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации (Постановление Уставного суда Свердловской области от 1 октября 2013 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 3 статьи 43 Областного закона от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области»).

10. Правовые обычаи.

Контрольные вопросы

1. Что такое уставное право?
2. Какие отношения составляют предмет уставного права?
3. Назовите методы уставного права.
4. Приведите пример правовой нормы Устава Пермского края. Какие особенности ей присущи?
5. С какими отраслями права федеральной подсистемы взаимосвязано уставное право?
6. Дайте характеристику Конституции РФ как источнику уставного права.
7. Расскажите о договорах и соглашениях субъектов Российской Федерации как об источниках уставного права.

Контрольные задания

Задание 1. Заполните таблицу.

Место уставного права в системе права

Отрасли права	Подотрасли	Правовые институты

Задание 2. Заполните таблицу.

Методы уставного права

Общие методы	Частные методы	Специальные методы

Задание 3. Заполните таблицу.

Функции уставного права

Виды функций	Их особенности

1.2. СУБЪЕКТЫ (РЕГИОНЫ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основным объектом правового регулирования норм уставного права субъектов Российской Федерации являются общественные отношения, возникающие при организации и осуществлении государственной власти на части территории федеративного государства – на территории субъекта Российской Федерации. Для надлежащей организации такой государственной власти нормами конституционного права Российской Федерации устанавливается правовой статус субъектов Российской Федерации, развитие и конкретизация которого осуществляются в рамках уставного права субъектов Российской Федерации.

Наряду с термином «субъект Российской Федерации» в современной отечественной и зарубежной теории и практике широкое распространение получил термин «регион» государства. Так, в Западной Европе регионы различных государств все больше заявляют о себе как о самостоятельном политическом образовании, стремящемся «к дальнейшей регионализации

в институциональных рамках своих стран, имеющих федеральную, децентрализованную или автономную форму устройства»¹.

В Декларации по регионализму в Европе данный термин определяется следующим образом: «Регион является территориальным образованием государственного законодательства, обладающим уровнем, следующим за уровнем государства, и имеющим политическое самоуправление». При этом в данной декларации подчеркивается, что Ассамблея регионов Европы, насчитывая «почти 300 европейских регионов с различной территорией, различным административным и политическим устройством, с общим населением около 400 миллионов человек», во взаимоотношениях с государствами стремится к «взаимному сотрудничеству и воздерживается от действий, которые могли бы нанести ущерб или ограничить осуществление полномочий на других уровнях».

В России в последние годы политические и государственные деятели федерального и регионального уровней в своих публичных выступлениях нередко используют термин «регион» для обозначения субъекта Российской Федерации. По сути, они используют оба термина как синонимы. Представители различных наук также используют эти термины. В политологии они чаще всего тождественны. С позиции экономики регион представляет собой территориальное образование, в котором происходит становление и развитие производительных сил и производственных отношений. Как социологическая категория регион – это отдельная социальная система со всеми присущими ей характеристиками и функциями, обеспечивающими ее жизнедеятельность.

Как правовая категория термин «регион» окончательно определился лишь в последние два года. При этом Конституция Российской Федерации такой термин не использует: в ней уста-

¹ Декларация по регионализму в Европе [Электронный ресурс]. Принята Ассамблеей регионов Европы 4 дек. 1996 г. в Базеле. URL: aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf (дата обращения: 05.11.2016).

навливаются перечень и основы статуса субъектов Российской Федерации. Однако за последние десять лет регион как правовая категория получил правовое закрепление. Так, в 1996 г. Указом Президента Российской Федерации были утверждены Основные положения региональной политики в Российской Федерации¹. Под регионом в данном документе понималась «часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий». При этом регион мог совпадать с территорией субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации. К 2016 г. представления о правовом содержании категории «регион» изменились. Действующая с 2016 г. государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»² (подчеркнуто нами. – *И. С.*) в качестве цели определяет «содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации» (подчеркнуто нами. – *И. С.*). Термины «региональные финансы» и «бюджеты субъектов Российской Федерации» используются в программе как однопорядковые и совпадающие по содержанию.

К настоящему времени позиция федерального центра по вопросу о правовом содержании термина «регион» окончательно сформировалась. 16 января 2017 г. Указом Президента Российской Федерации № 13 утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на пери-

¹ Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756. (Документ утратил силу.)

² Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Утв. Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3224.

од до 2025 года (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 4. Ст. 637). В пункте 2 этого нормативного акта сформулировано понятие региона: «регион – часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации». В качестве более крупного территориального объединения устанавливается категория «макрорегион» – часть территории Российской Федерации, включающая в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации. Таким образом, в настоящее время термины «регион» и «субъект Российской Федерации» синонимичны.

Правовой статус субъектов Российской Федерации – правовой термин, употребляемый в Конституции Российской Федерации. Так, в ст. 66 Основного закона закреплено, что статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики, а статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. А в ст. 137 Конституции РФ установлено, что изменения в ст. 65 Конституции РФ, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. В своих нормах Конституция Российской Федерации указывает, что нормативную основу правового статуса субъекта Российской Федерации составляют правовые акты как федерального уровня (сама Конституция Российской Федерации и федеральные конституционные законы), так и правовые акты уровня субъекта Российской Федерации (конституция республики, устав иного субъекта Российской Федерации).

В юридической литературе достаточно устойчивы представления о понятии и структуре правового статуса. Понятие статуса базируется на этимологической характеристике этого термина. В переводе с латинского статус означает «положение, состояние

кого-либо или чего-либо». Поэтому в самом общем виде правовой статус определяется как юридически закрепленное положение субъекта в обществе; как система, комплекс основных прав и обязанностей, установленных нормами права за субъектом права.

Правовой статус субъекта Российской Федерации – это его правовое положение, обусловленное сущностью и природой федеративного устройства России. Правовой статус субъекта РФ устанавливается Конституцией Российской Федерации, законодательством Федерации и субъекта Федерации, выражается в определении границ и объема властных полномочий субъекта РФ, закреплении его прав, обязанностей, гарантий деятельности и ответственности. Поскольку Конституция Российской Федерации устанавливает одинаковые для всех субъектов Федерации основы их правового статуса, субъекты РФ обладают одинаковыми по наименованию, структуре и содержанию основными признаками. Тем не менее данное обстоятельство не исключает наличия своеобразия и особенностей отдельных видов субъектов Российской Федерации.

Структура правового статуса субъекта Российской Федерации включает следующие элементы: характеризующие признаки субъекта Российской Федерации; его права и обязанности во взаимоотношениях с иными субъектами права; ответственность субъекта Российской Федерации; гарантии правового статуса субъекта Российской Федерации¹.

Признаки субъекта федерации – совокупность достаточных характеристик, позволяющих представить сущность и юридическое своеобразие данного государственного образования. К признакам субъекта федерации обычно относят: состояние субъекта федерации в федеративном государстве, наличие территории, обладание государственной властью и осуществление ее посредством собственных государственных органов, наличие собственной

¹ См.: *Борисова М. М.* Концепция правового статуса субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2005. С. 11.

компетенции по предметам ведения, системы законодательства, официального наименования и собственных символов.

Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов». Поэтому каждый субъект Российской Федерации входит в состав Российской Федерации на правах ее субъекта. При этом важно, что субъекты Российской Федерации не образуют федеративное государство и их правовой статус определяется Конституцией РФ. Вполне логичным развитием нормы ст. 5 Конституции РФ является перечень субъектов Российской Федерации, находящихся в составе Российской Федерации, который содержится в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

Субъекты Российской Федерации имеют собственную территорию, которая является составной частью территории российского государства. Установленные к настоящему времени границы субъектов Российской Федерации могут совпадать с государственными границами Российской Федерации. В силу установления исключительных прав Российской Федерации на изменение границ государства (п. «б», «н» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ) границы субъекта Российской Федерации могут быть изменены без его согласия вследствие изменения государственной границы Российской Федерации, обусловленного изменением территории Российской Федерации. Иная ситуация возникает вследствие необходимости изменения границ между субъектами Российской Федерации вне государственной границы России. Такие изменения обусловлены прежде всего экономическими связями районов, тяготением населения к определенным центрам, характером путей сообщения с ними. В практике были случаи подобных изменений границ между субъектами Российской Федерации с одновременной передачей некоторых населенных пунктов из одного субъекта Федерации в другой, например между Владимирской и Ивановской, Костромской и Вологодской областями. В последнем случае границы между субъектами Российской Федерации изменяются с их взаимного согласия при

участии Федерации, поскольку такие изменения утверждаются Советом Федерации (ч. 3 ст. 67, п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Изменение границ между субъектами Российской Федерации оформляется путем заключения соглашения заинтересованными субъектами федерации. В соответствии с п. «е» ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) такое соглашение подписывается от имени субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом (руководителем высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации и утверждается постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Подписанное и утвержденное согласие направляется в Совет Федерации, который утверждает изменение границ между субъектами РФ в форме постановления в соответствии с п. «а» ч. 1 и ч. 2 ст. 102 Конституции РФ.

В состав территории субъектов Российской Федерации включаются земельная поверхность и часть водной поверхности, находящиеся в границах субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Если исходить из буквального содержания данной нормы, то в территорию субъектов Российской Федерации не входят внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Федеральное законодательство в основном придерживается такого подхода, считая эти объекты федеральной территорией¹. Некоторое исключение делается только

¹ См.: О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3833; Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383.

в отношении части внутренних вод. Согласно ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации «водные объекты находятся в собственности Российской Федерации», за исключением пруда, обводненного карьера, которые расположены в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, находятся в собственности субъекта Российской Федерации¹.

Административно-территориальное деление своей территории субъекты Российской Федерации осуществляют самостоятельно без прямого участия федеративного государства. В учредительных актах субъектов Российской Федерации вопросы административно-территориального устройства решаются по-разному. Некоторые субъекты Российской Федерации в своих учредительных актах ограничиваются закреплением лишь наиболее важных положений. Например, в Конституции Республики Татарстан закрепляется неприкосновенность ее территории и указываются основные виды административно-территориальных единиц: районы, города республиканского подчинения, города, районы в крупных городах, поселки и сельсоветы (ст. 60, 63). Устав Пермского края определяет лишь цели административно-территориального деления территории края: осуществление государственного управления, определение территориальных основ построения системы органов государственной власти и создание оптимальных условий для ее функционирования, реализация единой государственной политики с учетом эффективного использования природного, экономического, социального, инфраструктурного потенциала, а также исторических, национальных и иных местных традиций (ст. 6). В учредительных документах других субъектов Российской Федерации (Республики Коми, Республики Удмуртия, Астраханской, Белгородской, Тамбовской, Челябинской, Читинской областей) вопросы

¹ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

административно-территориального устройства урегулированы: дается перечень административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации, могут быть указаны особенности их статуса.

Оправданной и достаточно распространенной является практика подробного правового регулирования административно-территориального устройства территории субъектов Российской Федерации специальными региональными законами. В таких законах субъекты Российской Федерации не только устанавливают статус различных видов административно-территориальных единиц, но и регулируют процессы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных единиц. Например, Закон Пермской области от 28 февраля 1996 г. № 416-67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края» (Бюллетень законодательных и иных нормативных актов Пермской области. 1996. № 4) регулирует порядок образования, преобразования и упразднения административно-территориальных единиц, установления и изменения их границ и наименований в Пермском крае. В законе указаны основные виды административно-территориальных единиц (административный район, городской населенный пункт, сельский населенный пункт (село, деревня, поселок, хутор), населенный пункт временного значения, город, район в городе), а также административно-территориальных единицы с особым статусом: закрытое административно-территориальное образование и Коми-Пермяцкий округ. Глава 2 указанного закона содержит порядок решения вопросов об административно-территориальном устройстве Пермского края. В частности, принятие законов об административно-территориальном устройстве и административно-территориальных изменениях в Пермском крае относится к ведению Законодательного собрания Пермского края. Предложения по изменению административно-территориального устройства Пермского края вправе вносить субъекты права законодательной инициативы, определенные Уставом Пермского края. В то же время предложения о присвоении

наименований административно-территориальным единицам или их переименовании в Законодательное собрание могут вносить органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления, общественные объединения, юридические лица, граждане Российской Федерации.

Существенной особенностью административно-территориального устройства территории Пермского края является наличие на его территории административно-территориальной единицы с особым статусом – Коми-Пермяцкого округа. Как особая административно-территориальная единица округ сохраняет территорию в границах, в которых существовал Коми-Пермяцкий автономный округ до объединения с Пермской областью. Округ имеет собственное административно-территориальное деление, включающее шесть административных районов и собственный административный центр – г. Кудымкар. Коми-Пермяцкий округ имеет представительство в Законодательном собрании Пермского края: два депутата от двух образованных на территории округа избирательных округов. В структуре исполнительных органов государственной власти Пермского края действует исполнительный орган государственной власти Пермского края – Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края. Его основной задачей является создание условий для экономического и социального развития округа, повышения уровня жизни населения; для решения этой задачи министерство координирует деятельность исполнительных органов государственной власти Пермского края, действующих на территории округа, а также взаимодействие органов государственной власти Пермского края с органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории округа.

Поскольку административно-территориальные единицы являются основой для организации местного самоуправления на территории субъектов Российской Федерации, то законодательство об административно-территориальном делении должно

соответствовать федеральной Конституции и основным принципам федерального закона о местном самоуправлении. К сожалению, не во всех субъектах Российской Федерации проводится различие между административно-территориальной единицей и муниципальным образованием, ведь территории муниципальных образований и территории административных единиц могут как совпадать, так и не совпадать. Поэтому в нормативных правовых актах ряда субъектов Российской Федерации обоснованно различают территории административно-территориальных единиц, созданные для осуществления государственной власти, и территории муниципальных образований, созданные для осуществления местного самоуправления. Такое разграничение сделано и в Уставе Пермского края. Согласно п. 6 ст. 6 Устава Пермского края, «в целях обеспечения оптимальных условий для осуществления местного самоуправления и содействия его развитию территория Пермского края разграничивается между муниципальными образованиями».

Субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют государственную власть на своей территории, обеспечивая экономическое и социальное развитие. В соответствии со ст. 73 Конституции РФ все субъекты Российской Федерации, независимо от их видовой принадлежности и особенностей, обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому субъекты РФ обладают учредительной властью, выражающейся в принятии конституций и уставов, собственного законодательства. Учредительные акты субъектов Российской Федерации не нуждаются в утверждении Федерацией. Реализация государственной власти, принадлежащей субъектам РФ, осуществляется посредством собственных государственных органов. Наличие таких органов вытекает из ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Эти

органы субъекты Российской Федерации создают «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 Конституции РФ).

Государственная власть субъектов Российской Федерации не является суверенной. Лишь государственная власть самой Российской Федерации является суверенной и «распространяется на всю ее территорию» (ч. 1 ст. 4 Конституции РФ), что обеспечивается верховенством федерального права: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации» (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ). Опираясь на эти конституционные положения, Конституционный Суд РФ неоднократно устанавливал, что субъекты Федерации суверенитетом не обладают¹. Так, в Постановлении от 7 июня 2000 г. Конституционный Суд РФ отметил, что Конституция РФ не предполагает иного государственного суверенитета, кроме суверенитета Российской Федерации. Власть субъектов РФ ограничена самим существованием федеральной суверенной государственной власти. Поэтому субъекты Российской Федерации обладают определенной степенью самостоятельности, которая установлена федеральным законодательством и позволяет субъектам Российской Федерации решать вопросы своего социально-экономического развития в сферах, определенных федеральной Конституцией (предметы ведения).

¹ См.: 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»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

Не обладая государственным суверенитетом, субъекты Российской Федерации не имеют права сецессии (права выхода из состава Российской Федерации в одностороннем порядке). Противники такой характеристики субъектов Российской Федерации ссылаются на имеющееся у народов в Российской Федерации право на самоопределение и равноправие (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). При этом предполагается, что право на самоопределение включает право сецессии. Однако приведенные аргументы представляются ошибочными. Во-первых, право на самоопределение народов в Российской Федерации должно трактоваться в сочетании с принципами федеративного устройства России и нормами международного права; во-вторых, это право должно находить свое выражение в рамках установленных Конституцией РФ правовых форм. Относительно сочетания права на самоопределение с принципами федеративного устройства России можно указать на необходимость его соответствия принципам сохранения государственной целостности России и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно данным принципам право на самоопределение реализуется в рамках существующих в Российской Федерации конституционных государственных форм субъектов РФ и закрепленных в федеральном законодательстве предметов ведения и полномочий. Сочетание права на самоопределение с нормами международного права означает соответствие данного права нормам Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций¹. Нормы декларации ориентируют на реализацию принципа рав-

¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Принята 24 окт. 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН // Международное публичное право: сб. док. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 2–8.

ноправия и самоопределения народов как средство «положить конец колониализму», отрицают использование данного принципа «как санкционирующего или поощряющего любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политическому единству суверенных и независимых государств». Поэтому право на самоопределение реализуется народами в Российской Федерации в рамках соответствующих Конституции РФ государственных форм субъектов Российской Федерации и выражается прежде всего в свободном социальном, экономическом и культурном развитии, самостоятельном решении вопросов своей жизни на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации обладают собственной компетенцией по своим собственным предметам ведения, а также полномочиями по совместным с Федерацией предметам ведения и по предметам ведения Российской Федерации. Статья 73 Конституции РФ наделила все субъекты Российской Федерации всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом сама Конституция РФ не фиксирует собственные предметы ведения субъектов Федерации, определяя их наличие по остаточному принципу. Согласно п. 1 ст. 26.1 Федерального закона № 184-ФЗ «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации». Поэтому субъекты Российской Федерации в своих учредительных актах или, реже, в актах текущего регионального законодательства обозначают свои собственные предметы ведения. Например, Устав Курской области в ст. 4 закрепляет следующие собственные предметы ведения области:

а) принятие Устава Курской области и поправок к нему, законов и иных нормативных правовых актов области, их изменение, контроль за их соблюдением и исполнением;

б) установление административно-территориального устройства области и порядка его изменения;

в) установление системы органов государственной власти области в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и федеральным законодательством;

г) государственная собственность области и управление ею;

д) определение областной политики в сфере экономического, экологического, культурного, социального развития, укрепления правопорядка, безопасности, принятие соответствующих областных программ;

е) бюджет области, областные налоги и сборы, устанавливаемые в соответствии с федеральным законодательством;

ж) иные вопросы, находящиеся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и области.

Данные полномочия субъектов Федерации по предметам их ведения осуществляются ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

В Уставе Пермского края лишь обозначено наличие у края собственных предметов ведения и полномочий (ст. 7), однако какого-либо перечня в Уставе не содержится. В Пермском крае собственные предметы ведения и полномочия края устанавливаются в законах Пермского края¹.

Вторую часть компетенции субъектов Российской Федерации составляют их полномочия по совместным предметам ведения с Федерацией и по предметам ведения Российской Федерации. По предметам совместного ведения полномочия определяются

¹ См., напр.: гл. 3 Закона Пермского края от 6 марта 2007 г. № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края» // Собр. законодательства Пермского края. 2007. № 4.

Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации. При этом, согласно ст. 3 Федерального закона № 184-ФЗ, «федеральными законами, договорами о разграничении полномочий, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, соглашениями о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также предметы ведения субъектов Российской Федерации. В случае противоречия Конституции Российской Федерации положений указанных актов действуют положения Конституции Российской Федерации».

В основу правового регулирования разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами федеральным законодателем положено бюджетное финансирование. Поэтому в п. 1 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ законодатель установил, что полномочия субъектов Российской Федерации по совместным предметам ведения осуществляются ими самостоятельно «за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами». Затем федеральный законодатель в п. 2 ст. 26.3 названного федерального закона закрепил перечень вопросов, по которым субъекты

Российской Федерации реализуют полномочия по совместным предметам ведения. Данный перечень насчитывает более ста двадцати позиций и включает практически все основные сферы жизнедеятельности регионов: экономика, выборы, безопасность, экология, культура, социальная сфера, оказание услуг и т. д. Полномочия субъектов Российской Федерации по совместным предметам ведения закрепляются и другими федеральными законами (п. 4 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). В основном это федеральные законы, регулирующие осуществление государственной власти в определенной сфере (например организация оказания медицинской помощи, социальное обслуживание граждан, охрана окружающей среды, экологическая безопасность), а также федеральные законы, которые определяют порядок реализации полномочий, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, средств федеральных целевых программ.

Продолжает сохраняться так называемое опережающее законодательное регулирование субъектов Российской Федерации по совместным предметам ведения, хотя оно носит весьма ограниченный характер. Согласно п. 5 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ «до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться <...> полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Таким образом, самостоятельные законодательные полномочия субъектов Российской Федерации по совместным предметам ведения ограничены и касаются лишь не установленных

и не распределенных в федеральном законодательстве полномочий по совместным предметам ведения.

Наконец, в соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ возможно использовать договорный механизм разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 26.7 Федерального закона № 184-ФЗ «заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий». В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий. К 1998 г. Российская Федерация заключила такие договоры с сорока шестью субъектами Федерации. Однако в последние десять лет (2007–2017 гг.) оставался действующим лишь один договор – с Республикой Татарстан¹. В договоре фиксировался статус Республики Татарстан как субъекта Российской Федерации и предусматривалось совместное решение вопросов, связанных с экономическими, экологическими (в результате длительного использования нефтяных месторождений

¹ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан [Электронный ресурс]. Заключен 26 июня 2007 г. // Государственный совет Республики Татарстан: офиц. сайт. URL: <http://gossov.tatarstan.ru/document/dogovor/fzfrft/dogovor> (дата обращения: 27.09.2017).

с учетом горногеологических условий добычи углеводородов), культурными и иными особенностями Республики Татарстан» на основе соглашений, заключаемых Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Республики Татарстан. В связи с истечением срока действия договора вопрос о продлении его действия или заключении нового договора не решен. В настоящее время договоры могут иметь весьма ограниченное применение, поскольку способны лишь конкретизировать полномочия субъектов Российской Федерации в части, не урегулированной законодательством, и лишь относительно условий и порядка осуществления закрепленной договором части полномочий субъекта Российской Федерации.

По предметам ведения Российской Федерации полномочия определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

В соответствии с п. 7 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, так же как и полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26.2 данного федерального закона, «могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами. Финансовое обеспечение осуществления указанных отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета».

Полномочия Российской Федерации по предметам ведения РФ, не переданные субъектам РФ федеральными законами и отнесенные к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации

в соответствии с нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации в порядке в случае, если возможность передачи осуществления таких полномочий предусмотрена федеральными законами, регулирующими правоотношения в соответствующей сфере деятельности.

Помимо самостоятельного осуществления полномочий по совместным предметам ведения с Федерацией и по предметам ведения Российской Федерации субъекты РФ могут «участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им, <...> если это участие предусмотрено федеральными законами» (ст. 26.3.1 Федерального закона № 184-ФЗ). Участие предполагает согласование форм участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении указанных полномочий (в том числе финансирование расходов на эти цели за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации), а также особенности такого участия. Фактически участие субъектов РФ в осуществлении полномочий Российской Федерации выражается в делегировании органам государственной власти субъекта Федерации части федеральных полномочий в решении отдельных вопросов, связанных с каким-либо предметом ведения. Например, субъекты Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Субъекты Российской Федерации обладают ограниченной международной правосубъектностью. Согласно п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесены «координация международных и внешнеэкономических связей субъ-

ектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации». Поэтому субъекты Российской Федерации являются участниками международных и внешнеэкономических связей. Конституционные положения о роли, месте, объеме и видах полномочий субъектов Российской Федерации в сфере международных и внешнеэкономических связей развиты и конкретизированы в федеральном законодательстве. Так, Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757) в ч. 1 ст. 4 устанавливает, что международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается только по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта РФ. При согласовании вопросов заключения международного договора Российской Федерации органы государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция, уведомляются федеральными органами исполнительной власти о сроках направления предложений (срок составляет не менее двух недель). Представители органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут участвовать в подготовке проекта такого международного договора, а также в переговорах и процедуре его подписания. В соответствии с ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 101-ФЗ субъекты РФ в пределах своих полномочий обеспечивают выполнение международных договоров Российской Федерации.

Кроме участия в заключении и выполнении международных договоров Российской Федерации субъекты РФ самостоятельно могут вступать в международные и внешнеэкономические связи. Примерный перечень сфер общественной жизни, являющихся предметом указанных связей, установлен в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 2. Ст. 231) (далее – Федеральный закон № 4-ФЗ). К ним

отнесены связи с иностранными партнерами в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях. Субъекты Российской Федерации могут устанавливать связи с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также могут участвовать в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. Субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств.

Относительно порядка заключения и правовой формы связей субъектов Российской Федерации с иностранными партнерами федеральный законодатель определился достаточно четко.

Во-первых, в соответствии со ст. 2–7 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» связи субъектов Российской Федерации с иностранными партнерами оформляются только в виде соглашений. При этом они «независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами» (ст. 7 Федерального закона № 4-ФЗ). Следовательно, международные договоры могут быть только межгосударственными, и заключать их может только Российская Федерация. Поэтому вызывают обоснованные возражения нормы ст. 8 Устава Пермского края, согласно которым Пермский край помимо соглашений с иностранными партнерами может заключать международные договоры Пермского края.

Во-вторых, проект соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации до его подписания подлежит в течение сорока пяти дней с даты его поступления согласованию с федеральными органами исполнительной власти, которые определяются Президентом Российской Федерации (Правительство РФ, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации).

В-третьих, после заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации соглашения подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, что является обязательным условием вступления соглашений в силу для субъекта Российской Федерации.

Для реализации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъекты Федерации по согласованию с Министерством иностранных дел РФ вправе открывать свои представительства за пределами России и давать разрешения на открытие представительств иностранных партнеров на своей территории.

Субъекты Российской Федерации осуществляют представительство своих интересов на федеральном уровне. Такое представительство субъекты Федерации имеют в рамках законодательной и исполнительной ветви государственной власти федерального уровня. Граждане Российской Федерации, проживающие на территории субъекта Российской Федерации, избирают депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В состав Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ. При федеральном правительстве субъекты РФ имеют официальные представительства. Получает распространение учреждение представительств региональных органов исполнительной власти при федеральных министерствах (в основном тех, которые осуществляют государственную власть по совместным предметам ведения).

Субъекты Российской Федерации имеют свое законодательство, которое является составной частью правовой системы Российской Федерации. Конституция РФ (ч. 4 ст. 76) гарантирует субъектам РФ самостоятельность в сфере законотворчества. Субъекты Федерации самостоятельно в пределах своих полномочий разрабатывают и принимают свои учредительные акты (конституции в республиках, уставы в остальных субъектах федерации), законы и иные нормативные правовые акты (ч. 2 ст. 5,

ст. 66 Конституции РФ). Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению всеми находящимися на территории субъекта Федерации органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

В то же время законодательство субъектов РФ входит в систему законодательства Российской Федерации как составная часть. Поэтому согласно ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по совместным предметам ведения Федерации с ее субъектами. В случае такого противоречия действует федеральный закон, хотя предпочтительнее разрешать противоречия между федеральным законом, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации с помощью коллизионных норм и соответствующих им правовых процедур. Обеспечивая законодательные права субъектов Российской Федерации, Конституция РФ (ч. 6 ст. 76) устанавливает, что если выявляется противоречие между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам ведения субъекта Российской Федерации, то действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. Таким образом, Конституция РФ устанавливает гарантии защиты законодательства субъектов Российской Федерации. Конституционным механизмом, обеспечивающим соблюдение законодательных прав субъектов Российской Федерации, является обращение субъектов Федерации в Конституционный Суд РФ по делам о проверке соответствия Конституции РФ федеральных нормативных актов, о толковании Конституции РФ, по спорам о компетенции (ст. 125 Конституции РФ).

Субъекты Российской Федерации развивают свое законодательство, устанавливая его структуру и регламентируя порядок принятия, вступления в силу различных региональных нормативных правовых актов. Нормы права, регулирующие эти вопросы, могут содержаться в учредительных актах субъектов Российской Федерации или в специальных законах субъектов Федерации. Так, Устав Пермского края содержит пятую главу, посвященную системе нормативных правовых актов Пермского края. Систему нормативных правовых актов Пермского края составляют: Устав Пермского края, законы Пермского края, указы губернатора Пермского края, постановления правительства Пермского края, нормативные правовые акты органов исполнительной власти Пермского края (ст. 29). Подробная регламентация порядка рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края осуществляется в специальном законе¹. В других субъектах РФ специальными законами субъектов РФ определяется система региональных нормативных правовых актов².

Федеральная власть в 2015 г. предпринимала попытку урегулировать построение системы законодательства РФ и принять федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (проект закона разрабатывало Министерство юстиции РФ). В этом проекте в ст. 8 давалась характеристика нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Однако попытка оказалась неудачной, и закон так и не был принят.

¹ См.: О порядке рассмотрения, принятия и обнародования Законов Пермского края: закон Пермского края от 6 марта 2007 г. № 7-ПК // Собр. законодательства Пермского края. 2007. № 4.

² Напр.: О нормативных правовых актах Республики Алтай [Электронный ресурс]: закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-ПЗ // Сборник законодательства Республики Алтай. 2008. № 47 (53). С. 51. URL: <http://docs.cntd.ru/document/819039600> (дата обращения: 27.09.2017); О нормативных правовых актах Волгоградской области [Электронный ресурс]: закон Волгоградской области от 9 дек. 2014 г. № 169-ОД // Волгоградская правда. 2014. № 237. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423916864> (дата обращения: 27.09.2017); О нормативных правовых актах Забайкальского края [Электронный ресурс]: закон Забайкальского края от 16 дек. 2009 г. № 321-33К // Забайкальский рабочий. 2009. № 239-242. URL: <http://docs.cntd.ru/document/922220905> (дата обращения: 27.09.2017).

Субъекты Российской Федерации имеют собственное наименование. Наименование субъекта Российской Федерации – это его официальный способ самоидентификации, призванный персонифицировать субъект РФ в составе Российской Федерации. Наименование субъекта Российской Федерации включает две составные части:

1) название организационно-правовой формы, которую имеет субъект Российской Федерации, то есть республика, край, область, город федерального значения и т. д.;

2) индивидуальное (персонифицированное) наименование субъекта Российской Федерации – Пермский край, Омская область и т. д. По смыслу ст. 65 Конституции РФ в составе Российской Федерации не может быть другого субъекта Федерации с наименованием, которое уже имеет один субъект Федерации.

Субъект РФ в качестве публичной организации самостоятельно устанавливает и изменяет собственное наименование (но не организационно-правовую форму), порядок его использования. Данное право субъекта РФ не является абсолютным, поскольку устанавливаемое наименование субъекта РФ не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской Федерации в целом и интересы других государств. Наименование субъекта Российской Федерации не должно содержать указания на иную форму правления, чем та, которая предусмотрена Конституцией РФ, затрагивать государственную целостность России, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции РФ идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции¹.

¹ См.: По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 28 нояб. 1995 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49. Ст. 4868.

Реализуя свое право на изменение собственного наименования, пять субъектов Российской Федерации в период с 1996 г. по 2003 г. установили новые наименования. Последним в 2003 г. это сделал Ханты-Мансийский автономный округ, добавив к своему прежнему наименованию национальное самоназвание Югра.

Субъекты Российской Федерации имеют собственную символику: флаг, герб и гимн, а также столицу (в республиках-государствах) или административный центр. Эти официальные символы субъекта РФ представляют собой внешние не имеющие аналогов отличительные атрибуты субъекта Федерации, в которых находят свое выражение специфические черты устройства субъекта РФ, политические, экономические, социальные и культурные традиции населения, а также самобытность народов, населяющих данные территории.

Символы субъекта Российской Федерации устанавливаются учредительными актами субъекта РФ, как правило, конкретизируются в региональных законах, где определяется также порядок официального использования символов субъекта РФ. Установленные символы и отличительные знаки субъектов РФ вносятся в Государственный геральдический регистр Российской Федерации. При этом согласно геральдическим требованиям никто не вправе вводить идентичные символы¹.

Символика Пермского края определяется ст. 4 Устава Пермского края: «Пермский край имеет официальные символы: герб и флаг. Герб Пермского края и флаг Пермского края, их описание и порядок официального использования устанавливаются законом Пермского края».

Флаг Пермского края постоянно поднят на зданиях: а) администрации губернатора Пермского края; б) Законодательного собрания Пермского края; в) правительства Пермского края;

¹ О Государственном геральдическом регистре Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 марта 1996 г. № 403 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 13. Ст. 1307.

г) официальных представительств Пермского края; д) органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края¹. Флаг Пермского края устанавливается в залах заседаний органов государственной власти Пермского края, в рабочих кабинетах должностных лиц Пермского края, может устанавливаться на служебных транспортных средствах губернатора Пермского края, председателя Законодательного собрания Пермского края и может быть поднят (установлен) во время мероприятий, проводимых общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, а также во время семейных торжеств в дни государственных праздников Российской Федерации и праздников Пермского края (Днем Пермского края является первое воскресенье декабря).

Герб Пермского края представляет собой изображение серебряного медведя, идущего вправо, помещенного на червленом (красном) геральдическом щите; на спине медведя Евангелие в золотом окладе с изображением восьмиконечного креста. Евангелие увенчано серебряным уширенным, вогнутым на концах крестом. Щит увенчан княжеской короной². Герб Пермского края может помещаться: 1) на бланках, печатях, служебных удостоверениях органов государственной власти Пермского края и их территориальных органов; 2) на государственных печатных изданиях Пермского края; 3) на государственных ценных бумагах Пермского края; 4) на фасадах зданий, в залах заседаний, рабочих кабинетах, в которых расположены органы государственной власти Пермского края; 7) на штандарте (флаге) губернатора Пермского края; 8) при въезде на территорию Пермского края; 9) на фасадах зданий, бланках торговых и официальных представительств Пермского края.

¹ О флаге Пермского края: закон Пермского края от 20 сент. 2007 г. № 124-ПК // Собр. законодательства Пермского края. 2007. № 11.

² О Гербе Пермского края: закон Пермского края от 20 сент. 2007 г. № 123-ПК // Собр. законодательства Пермского края. 2007. № 11.

Важным символом субъекта Российской Федерации является его административный центр. В качестве административного центра в субъектах Российской Федерации обычно определяются наиболее крупные промышленно развитые города с богатыми культурными и историческими традициями. В административных центрах располагаются высшие органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Республики – субъекты Российской Федерации согласно ч. 2 ст. 68 Конституции РФ «вправе устанавливать свои государственные языки». На основе этой конституционной нормы республики в своих конституциях учредили государственный язык республики в качестве официального наряду с русским языком как государственным языком Российской Федерации.

Подробно статус государственного языка республики регулируется Федеральным законом от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23. Ст. 2199), Законом РСФСР от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740), а также иными федеральными законами и законами республик.

Конституции республик признают государственными языками республик русский язык, а также (как правило, наравне с ним) язык титульной нации. Так, по Конституции Республики Адыгея статус государственного языка предоставлен адыгейскому языку; по Конституции Республики Бурятия – бурятскому языку; по Конституции Республики Татарстан – татарскому; по Конституции Республики Башкортостан – башкирскому и т. д.

В некоторых республиках статус государственного, помимо русского, имеют несколько языков. В Кабардино-Балкарии – это кабардинский и балкарский, в Крыму – татарский и украинский.

Конституция РФ в ст. 68 устанавливает, что государственный язык республики употребляется наряду с русским языком в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республики. Данная консти-

туционная норма конкретизируется в ч. 1 и 2 ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации». Так, государственный язык республики может использоваться наряду с русским языком:

1) в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства;

2) в наименованиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности;

3) при подготовке и проведении выборов и референдумов;

4) в конституционном, гражданском, уголовном, административном судопроизводстве, судопроизводстве в арбитражных судах, делопроизводстве в федеральных судах, судопроизводстве и делопроизводстве у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации;

5) при официальном опубликовании международных договоров Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов;

6) во взаимоотношениях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности и граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, общественных объединений;

7) при написании наименований географических объектов, нанесении надписей на дорожные знаки;

8) при оформлении документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации, изготовлении бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния, оформлении документов об

образовании и (или) о квалификации установленного в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образца, а также других документов, оформление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется на государственном языке Российской Федерации, при оформлении адресов отправителей и получателей телеграмм и почтовых отправок, пересылаемых в пределах Российской Федерации, почтовых переводов денежных средств;

9) в продукции средств массовой информации;

9.1) при показах фильмов в кинозалах,

9.2) при публичных исполнениях произведений литературы, искусства, народного творчества посредством проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительных, зрелищно-развлекательных мероприятий;

10) в рекламе;

11) в иных определенных федеральными законами сферах.

Субъекты Российской Федерации во взаимоотношениях с иными субъектами права имеют равные права (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ). Конкретизируя это положение, Конституция РФ в ч. 4 ст. 5 устанавливает, что все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Более подробно содержание принципа равноправия как доминирующего в статусе субъекта Российской Федерации раскрыто Конституционным Судом РФ¹. Равноправие субъектов Российской Федерации предполагает единообразие конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных орга-

¹ См.: По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 29. Ст. 3581.

нов государственной власти со всеми субъектами Российской Федерации.

Следуя правовой позиции Конституционного Суда РФ, федеральный законодатель в гл. IV.1 Федерального закона № 184-ФЗ «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» установил единые для всех субъектов Федерации права при осуществлении компетенции субъектов Российской Федерации. Однако данные законодательные положения относятся лишь к одному из аспектов равноправия субъектов РФ: их взаимоотношениям с федеральными органами государственной власти. О равноправии субъектов Российской Федерации между собой и во взаимоотношениях с другими субъектами права можно судить на основании толкования нормы ч. 1 ст. 5 Конституции РФ: «Российская Федерация состоит из <...> равноправных субъектов Российской Федерации». Такое равноправие предполагает равные права, равные обязанности и равную ответственность. В Российской Федерации имеется немало объективных и субъективных обстоятельств, обуславливающих различия в статусных характеристиках субъектов Российской Федерации. Это их географические, исторические, социально-экономические характеристики, категории (виды) субъектов Российской Федерации, имеющие особенности государственно-правовой формы (республики и государственно-правовые образования). Поэтому объективно следует констатировать, что субъекты Российской Федерации реально не могут обладать равным статусом во всей совокупности их прав, обязанностей и ответственности. Тем не менее федеральный центр стремится к максимально возможному равноправию субъектов Российской Федерации: отказался от практики установления преференций отдельным субъектам РФ, прекратил практику заключения отдельных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с конкретными субъектами РФ, осуществляет одинаковый для всех субъектов РФ контроль за соблюдением законности в региональном нормо-

творчестве¹, разрабатывает и реализует государственные программы по выравниванию статуса субъектов РФ.

Субъекты Российской Федерации имеют гарантии сохранения своего статуса. Прежде всего, федеральный центр предоставляет установленные в Конституции РФ гарантии субъектам Российской Федерации: гарантии обеспечения безопасности и обороны (п. «м» ст. 71), гарантии защиты внешних границ субъектов Российской Федерации (п. «н» ст. 71), гарантии участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе (ст. 104–106), гарантии участия субъектов Российской Федерации в принятии иных решений на федеральном уровне (ч. 3, 4 ст. 66, ст. 102, 136). Кроме того, субъекты Российской Федерации имеют гарантии невозможности изменения их границ и статуса без их согласия (ч. 5 ст. 66, ч. 3 ст. 67).

Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ). При таких преобразованиях общий количественный состав субъектов Российской Федерации остается неизменным. Следовательно, указанные процедуры изменяют лишь правовой статус субъектов Российской Федерации, но не изменяют субъектный состав России. По смыслу Конституции РФ соблюдение предусмотренных законом требований по изменению статуса субъекта Российской Федерации, должно повлечь за собой принятие федерального конституционного закона об изменении статуса конкретного субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 137 Конституции РФ). Федеральный конституционный закон, в соответствии с которым должно осуществляться изменение статуса субъекта Российской Федерации, не принят. Возможно, такой правовой ситуации способствовали предпринимавшиеся некоторыми

¹ О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: указ Президента РФ от 10 авг. 2000 г. № 1486 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 33. Ст. 3356.

субъектами Российской Федерации попытки по повышению своего статуса (Свердловская область в Уральскую Республику, еще тридцать два края и области требовали повышения их статуса до республик), что вызвало негативную реакцию федерального центра. Поэтому в последние пятнадцать лет изменение статуса субъектов РФ происходит одновременно с образованием нового субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 ст. 65 Конституции РФ процесс образования новых субъектов Российской Федерации регулируется Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4916) (далее – Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ). На основании этого закона с 2005 г. по 2014 г. в Российской Федерации образовано пять новых субъектов РФ: Пермский край, Красноярский край, Камчатский край, Забайкальский край, Иркутская область; принято в Российскую Федерацию два субъекта РФ: Республика Крым и Севастополь – город федерального значения.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта – результат внутригосударственных преобразований путем объединения двух и более граничащих субъектов Российской Федерации. Законодатель не предусматривает возможности разделения, выделения, отделения субъектов Российской Федерации и ориентирован на их укрупнение. Изложенное означает, что количество новых субъектов в России в рамках существующих государственных границ может только сокращаться. В такой ситуации имеются основания считать, что российская модель федерации ограничивает права населения, проживающего в субъектах РФ, на образование новых субъектов путем их разделения или выделения на базе имеющихся.

Установленная названным Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ процедура образования новых субъектов не может идти от федеральных органов власти. При образова-

нии нового субъекта Российской Федерации инициаторами выступают соответствующие заинтересованные субъекты РФ, которые направляют предложение Президенту РФ.

Процесс объединения предусматривает следующие этапы:

1) инициатива образования нового субъекта, исходящая от заинтересованных субъектов Российской Федерации;

2) проведение консультаций, решение и поддержка такой инициативы Президентом РФ;

3) проведение референдума в заинтересованных субъектах Российской Федерации;

4) принятие федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта;

5) переходный период объединенного субъекта.

Принятие в РФ нового субъекта – это изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к ней иностранного государства или его части. В случае принятия в Российскую Федерацию иностранного государства ему предоставляется по общему правилу статус республики, хотя международным договором может быть предусмотрено предоставление ему иного статуса (края, области). При принятии в Российскую Федерацию части иностранного государства этой территории в соответствии с международным договором предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа.

Впервые принятие нового субъекта Российской Федерации было осуществлено в марте 2014 г. При этом были совмещены процедуры принятия нового субъекта (Республики Крым) и образования в составе России двух новых субъектов Российской Федерации (Республики Крым и города федерального значения Севастополя)¹. Севастополь получил статус города федерально-

¹ См.: О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конституц. закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

го значения, несмотря на то что ст. 4 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ от 17 декабря 2001 г., определяющая условия принятия нового субъекта Российской Федерации, не предусматривает предоставление такого статуса принимаемому субъекту Федерации. Таким образом, практика пошла по пути расширения возможностей установления статуса принимаемого субъекта Федерации и совмещения процедуры принятия и образования нового субъекта Российской Федерации вразрез с предусмотренной названным Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ процедурой принятия нового субъекта в состав Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации, прежде всего в лице их органов государственной власти и должностных лиц, несут ответственность за нарушение федерального законодательства. По своей правовой природе конституционная ответственность субъектов Федерации представляет собой правовое состояние, возникающее вследствие несоблюдения конституционно-правовой нормы субъектом РФ в лице органа государственной власти субъекта РФ. Наличие такой ответственности предопределено ст. 15 Конституции РФ, в которой установлена обязанность органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации соблюдать Конституцию РФ и законы. Однако содержание такой ответственности, условия ее наступления в федеральной Конституции не определены.

Очевидно, что конституционная ответственность субъектов Российской Федерации реализуется посредством применения к субъекту РФ (органу государственной власти субъекта РФ) особых, установленных конституционным законодательством мер воздействия. Применение таких мер федеральным центром в отношении субъектов федерации является федеральным вмешательством в дела субъектов федерации, и обычно называется институтом федерального принуждения, институтом президентского правления (Индия, Пакистан) или федеральной интервенцией (в латиноамериканских федерациях).

К числу мер конституционной ответственности субъектов в федерациях относятся: временное перераспределение или изъятие предметов ведения и полномочий (как правило, конкурирующих) в пользу исключительно органов власти федерации; назначение специального федерального представителя для управления субъектом (прямое президентское или федеральное правление); ввод специальных полицейских или военных подразделений в случаях, определенных федеральным законодательством, отстранение от должности и роспуск органов государственной власти субъектов федерации, отмена или приостановление действия актов органов власти субъектов органами государственной власти федерации и др.

Конституционный Суд РФ для определения данного института в России ввел термин «федеральное воздействие». В своем решении Конституционный Суд РФ указал, что применение мер федерального воздействия обусловлено необходимостью «установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации их конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов»¹. Федеральное вмешательство включает в себя не только меры конституционной ответственности, но и иные меры, являющиеся специфическими формами контроля и предупреждения конституционных правонарушений.

Некоторые конституционные положения (ч. 4 ст. 78, ч. 2 ст. 80, 85 Конституции РФ) позволяют федеральным органам оказывать воздействие на субъекты Российской Федерации. Так,

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апр. 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

Президент РФ, осуществляя свои функции по гарантированию Конституции РФ, прав и свобод человека, а также по обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти, может использовать согласительные процедуры при разрешении разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти; при недостижении компромисса передавать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда; приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции и законодательству (ст. 85 Конституции РФ). Особым институтом федерального воздействия можно считать институт полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе, полномочия которых расширены, для того чтобы обеспечить единство правовой системы России и соблюсти федеральные приоритеты. Президент РФ наделен правом применения разнообразных превентивных мер, мер пресечения и иных мер ответственности, установленных федеральным законодательством (приостановление и отмена актов, вынесение главой государства предупреждения, роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации, отрешение главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации от должности и др.). Наконец, самыми радикальными мерами федерального воздействия на субъекты Российской Федерации являются введение военного и чрезвычайного положения.

Согласно ст. 26.9 Федерального закона № 184-ФЗ решением федеральных органов государственной власти (Президент РФ, Правительство РФ, Верховный Суд РФ) может быть установлено временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Причинами, обуславливающими необходимость принятия таких решений, могут быть:

1. Стихийное бедствие, катастрофа, иная чрезвычайная ситуация, когда органы регионов отсутствуют или не могут быть сформированы.

2. Просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая тридцать процентов собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году.

3. Установленное судом нарушение законодательства исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, допущенное при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета.

Таким образом, правовой статус субъекта Российской Федерации состоит из конституционного статуса, установленного Конституцией РФ, и уставного статуса, закрепленного учредительными актами субъекта Российской Федерации, содержание которых обусловлено, в свою очередь, конституционными положениями и смыслом Конституции РФ. В основе этого статуса лежит конституционная норма о равноправии субъектов Российской Федерации и наличии у них собственных атрибутов государственности.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение региона.
2. Раскройте содержание основных элементов правового статуса субъекта Российской Федерации.
3. В чем состоят основные различия между республиками и остальными субъектами Российской Федерации?
4. Каковы особенности административно-территориального устройства Пермского края?
5. В чем состоит специфика договорного процесса разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами?
6. Какие меры федерального принуждения могут применяться к субъектам Российской Федерации?
7. Какие характеристики Пермского края как субъекта Российской Федерации закрепляются в Уставе Пермского края?

Контрольные задания

Задание 1. Заполните таблицу (на примере Устава Пермского края).

Признак региона	Содержание признака	Статья Устава
Территория		
Население		
Органы власти		
Символы		

Задание 2. Составьте схему «Порядок изменения статуса субъектов Российской Федерации».

1.3. УЧРЕДИТЕЛЬНЫЕ АКТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Региональные учредительные акты. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции РФ республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство; край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство. Согласно ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции РФ статус субъектов Российской Федерации определяется Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. Следовательно, каждый субъект РФ имеет свой учредительный акт, который наряду с Конституцией РФ устанавливает правовой статус субъекта Федерации.

Особенности конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как учредительных по своей правовой природе нормативных правовых актов, их конституционно-правовые отличия от других нормативных правовых актов субъектов Федерации констатируются в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101). Конституционный Суд РФ отмечает особую правовую природу и особую роль конституции (устава) субъекта РФ в законодательстве субъекта Федерации.

Во-первых, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, будучи учредительными по своему характеру, что в то же время непосредственно обусловлено учредительным характером Конституции Российской Федерации, определяют организацию субъектов Российской Федерации и образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительного ведения.

Во-вторых, конституция (устав) субъекта Российской Федерации – это целостный, единый акт, имеющий высшую юридическую силу в системе правовых актов субъекта Российской Федерации, и такой силой обладает любое его положение. Поэтому нельзя разделить нормы конституций и уставов субъектов Российской Федерации на имеющие и не имеющие конституирующий, то есть учредительный, характер.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации имеют значительно совпадающие объекты правового регулирования, основу которых составляет во многом совпадающий статус субъектов Российской Федерации, базирующийся на конституционном равноправии субъектов Российской Федерации. Объект правового регулирования учредительных актов субъектов Российской Федерации охватывает все общественные отношения, регулирование которых осуществляется субъектом РФ. В частности, такие акты определяют организацию субъектов Российской Федерации и образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительного ведения. В статьях 66, 72, 73, 77, ч. 2 и 4 ст. 76 Конституции РФ устанавливаются общие параметры этих учредительных актов. Представляется важным, что для всех субъектов Российской Федерации одинаково определяются их предметы ведения, что вытекает из ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ. Поэтому следует признать обоснованным вывод об однотипности по своей природе уставов и конституций субъектов Российской Федерации. Уставы и конституции субъектов Российской Федерации имеют одно и то же назначение, регулируют сходные виды правоотношений, подлежат одинаковой государственно-правовой защите.

Однако учредительные акты республик называются конституциями, а учредительные акты остальных субъектов Российской Федерации – уставами. Различия между этими учредительными актами носят не только терминологический характер. Поскольку Конституция РФ определяет республику как государство, объект конституционного регулирования не полностью совпадает с объектом уставного регулирования. Это различие проявляется в содержании конституции республики и в субъекте ее принятия. Так, согласно ч. 2 ст. 68 Конституции РФ республики вправе устанавливать свои государственные языки. Конституции двадцати республик установили двадцать пять национальных государственных языков. Кроме того, в конституциях некоторых республик, в отличие от уставов, содержатся разделы об основах конституционного строя и основных правах и свободах человека и гражданина, и эти разделы в значительной части воспроизводят содержание Конституции РФ (см. конституции республик Алтай, Мордовия, Татарстан). В отличие от уставов субъектов Российской Федерации конституция республики может приниматься законодательным (представительным) органом государственной власти, к тому же в ином порядке, если это установлено конституцией республики (ст. 5 Федерального закона № 184-ФЗ). Поэтому в некоторых республиках конституции республики могут приниматься на референдуме республики, специальным учредительным органом, а также смешанным способом (специальным органом и законодательным органом государственной власти).

Учредительные акты субъектов Российской Федерации являются главными, основными законами в системе законодательства субъектов Российской Федерации. Такая характеристика в качестве основного закона субъекта Российской Федерации нередко подчеркивается в двойном названии учредительного акта, который именуется «конституция (основной закон)» или «устав (основной закон)». Всего двадцать субъектов Российской Федерации используют в названии своих учредительных документов двойное наименование: одна республика, два края и

семнадцать иных субъектов РФ. Даже в тех субъектах РФ, где значение конституции или устава как основного закона субъекта РФ не вынесено в наименование правового акта, нормативно установлены их учредительный характер и более высокая юридическая сила по отношению к иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В качестве учредительных актов конституции и уставы субъектов Российской Федерации имеют характерные юридические свойства, которые раскрывают специфику этих учредительных документов по сравнению с иными актами законодательства субъектов Российской Федерации.

Во-первых, учредительный характер конституционных (уставных) положений данных правовых актов. Учредительность конституций и уставов субъектов Российской Федерации вторична по отношению к учредительности конституции Российской Федерации потому, что конституция Российской Федерации обладает неоспоримым верховенством по отношению к конституциям и уставам субъектов Российской Федерации, а сами субъекты Российской Федерации учреждены на основе федеральной конституции и, как уже ранее отмечалось, суверенитетом не обладают. Следовательно, конституции и уставы субъектов Российской Федерации не обладают первичным учредительным характером и верховенством. В то же время в пределах своих предметов ведения конституции и уставы субъектов Российской Федерации являются учредительными актами, поскольку они определяют организацию субъектов Российской Федерации, образуют основу законодательства субъектов РФ, и в отличие от советского государства эти акты не подлежат утверждению федеральными органами государственной власти. Конституционный Суд РФ в рассмотренном выше Постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П подчеркивает эти проявления учредительного характера конституций и уставов субъектов Российской Федерации, отмечая, что «учредительный характер Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации обеспечивают органическое

единство федерального и регионального конституционно-правового регулирования и тем самым – единство конституционно-правового пространства, единство конституционно-правового регулирования в условиях федеративного государства».

Во-вторых, конституции и уставы субъектов Российской Федерации обладают высшей юридической силой в отношении всех законов и подзаконных актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это означает, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не должны противоречить конституции, уставу соответствующего субъекта Федерации, а органы власти, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституцию или устав субъекта Федерации. Конституция РФ в ч. 6 ст. 76 предусматривает ситуацию, когда конституция или устав субъекта Российской Федерации может обладать большей юридической силой, чем федеральный закон, если такой закон направлен на регулирование общественных отношений, составляющих вопросы исключительного ведения субъекта Российской Федерации, указанные в учредительном акте субъекта РФ.

В-третьих, учредительные акты субъектов Российской Федерации имеют особое содержание. В отличие от иных нормативных правовых актов субъектов РФ предмет регулирования учредительных актов субъектов Российской Федерации составляют все общественные отношения, регулирование которых осуществляется субъектом Российской Федерации. Учредительные акты субъектов Федерации, с одной стороны, закрепляют базовые положения, определяющие статус субъекта Российской Федерации, с другой стороны, осуществляют подробное правовое регулирование наиболее важных властеотношений (например весьма детально определяется система органов государственной власти субъекта Российской Федерации). В ряде субъектов Российской Федерации (Республика Алтай, Забайкальский край, Московская область) учредительные акты содержат специальные главы об основах экономических и финансовых отношений.

В-четвертых, учредительные акты субъектов Российской Федерации являются юридической базой для регионального законодательства. В данном свойстве проявляется системообразующая роль учредительных актов субъектов РФ в отношении иных правовых актов субъектов федерации. Причем эти региональные правовые акты отличаются большим разнообразием. Среди них есть акты, отличающиеся своей юридической силой (региональные законы и подзаконные акты), регулирующие общественные отношения в различных сферах деятельности (экономической, социальной, правоохранительной и других сферах), относящиеся к своим исключительным предметам ведения или к совместным предметам ведения.

В-пятых, учредительные акты субъектов Российской Федерации имеют прямое действие. Данное юридическое свойство ориентирует органы государственной власти, муниципальные органы, их должностных лиц и граждан на непосредственное применение норм учредительных актов в качестве действующих правовых норм как при реализации своих правомочий, так и при защите своих прав вследствие их нарушения.

В-шестых, учредительные акты субъектов Российской Федерации имеют особый механизм правовой охраны, которую осуществляют прежде всего специализированные органы государственной власти. В компетенции Конституционного Суда РФ находится проверка соответствия конституции или устава субъекта Федерации Конституции РФ. При разрешении этого вопроса Конституционный Суд РФ использует специальные процедуры конституционного судопроизводства. Еще большую роль в правовой охране конституций или уставов субъектов РФ играют конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» могут создаваться в субъектах Федерации. Будучи созданными, такие суды конституционной юстиции осуществляют с использованием специального процессуального порядка проверку принимаемых субъектом Российской Федерации правовых актов

на предмет их соответствия конституции или уставу субъекта РФ. Конституционные (уставные) суды созданы и действуют в шестнадцати субъектах Российской Федерации.

В-седьмых, учредительные акты субъектов Российской Федерации имеют особый порядок принятия, изменения и отмены. Поскольку в учредительных актах субъектов Российской Федерации последовательно проводится линия различения учредительных актов субъектов Российской Федерации и законов, в субъектах Федерации особый порядок принятия и изменения учредительных актов характеризуется установлением усложненных процедур по сравнению с процедурами принятия, изменения и отмены иных нормативных правовых актов. Обоснованно считается, что особый, усложненный порядок принятия, изменения и отмены учредительных актов субъектов Российской Федерации значительно способствует обеспечению стабильности конституций или уставов субъектов Федерации.

Установление усложненного порядка принятия, изменения и отмены учредительных актов субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что конституция (устав) субъекта Российской Федерации является самостоятельным видом нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, имеющим характерные отличия от законов субъектов Российской Федерации, составляющих текущее законодательство. Поэтому учредительные акты субъектов Российской Федерации не следует рассматривать как один из видов законов субъектов РФ.

К настоящему времени в субъектах Российской Федерации установились три основные формы принятия учредительных актов.

Во-первых, принятие всех уставов и многих конституций субъектов Российской Федерации отнесено к компетенции законодательного (представительного) органа субъекта. Везде предусмотрено квалифицированное большинство не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов (ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 184-ФЗ) законодательного органа для положительного решения вопроса о принятии или изменении конституции (устава) субъекта РФ. Например, в Республике

Башкортостан закон о внесении изменений и дополнений в конституцию считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Законодательной палаты и не менее двух третей от общего числа депутатов Палаты представителей Государственного собрания Республики. В Республике Саха (Якутия) конституция принимается на совместном заседании палат Государственного собрания при квалифицированном большинстве голосов.

Во-вторых, конституция республики может приниматься референдумом республики, если такой порядок принятия в республике установлен. Так, в Конституции Республики Ингушетия прямо предусмотрено, что новая Конституция принимается на основе всенародного референдума.

В-третьих, конституция республики может приниматься специально учреждаемым органом. Например, в Республике Дагестан и Республике Калмыкия конституция принимается Конституционным собранием.

В ряде уставов закреплено, что принятию нового устава обязательно должно предшествовать вынесение его проекта на консультативный референдум (в Уставе Приморского края например) или что проект может быть вынесен на народное обсуждение либо на консультативный референдум (в Уставе Волгоградской области).

Как в конституциях, так и в уставах определен круг субъектов, которые могут вносить предложения о пересмотре, поправках, изменениях учредительных документов. В республиках это, как правило, президент, депутаты (одна третья, одна пятая от общей численности или определенное число) законодательного (представительного) органа, в некоторых – правительство, конституционный суд, арбитражный суд и иные органы, обладающие правом законодательной инициативы. В Республике Ингушетия с данной инициативой могут выступить и граждане, собравшие десять тысяч подписей избирателей.

Предложения о пересмотре, изменении уставов могут внести: часть депутатов законодательного (представительного)

органа (одна третья, одна пятая от общей численности, определенное число); глава исполнительной власти, губернатор; в некоторых субъектах – граждане (два процента – в Приморском крае, сорок тысяч – в Воронежской области, двадцать пять тысяч – в Саратовской области); постоянные комиссии законодательного (представительного) органа (Курская область) судебные органы и прокурор области (Волгоградская, Воронежская области); выборные органы районного и городского самоуправления (Вологодская, Воронежская, Калининградская области).

Для конституций и уставов субъектов Российской Федерации характерны нормы о недопустимости изменений, пересмотра определенных глав или статей представительным (законодательным) органом. В конституциях это относится, как правило, к главам об основах конституционного строя республики, правах и свободах граждан и порядку пересмотра и изменения конституции. Здесь необходимо обратить внимание на особенность Устава Ярославской области. Согласно его положениям, разд. 9 (который предусматривает порядок внесения изменений в Устав) вообще не может быть пересмотрен. Предложения об изменении подобных разделов или глав принимаются в усложненном порядке. Например, в Республике Башкортостан это возможно, если предложение подтверждено подписями пятидесяти тысяч избирателей, в Республике Бурятия – если его поддержали три четверти депутатов Народного Хурала, после чего созывается Конституционное собрание. В Республике Тыва изменение гл. 1 («Государственное устройство Республики Тыва») производится Великим Хуралом на основе референдума. В Республике Северная Осетия – Алания Президент вправе распустить Парламент в случае пересмотра им основ конституционного строя, закрепленных гл. 1 Конституции, и представить закон о поправках к этой главе на рассмотрение вновь избранного Парламента. Положительное решение последнего о необходимости пересмотра гл. 1 не может служить основанием роспуска Парламента, а закон остается в силе.

В уставах некоторых субъектов Российской Федерации тоже имеются нормы об особом порядке изменения тех или иных положений. Так, в Уставе Смоленской области установлено, что изменение ст. 5, 12, 15, определяющих основы устройства области, означает пересмотр Устава в целом и влечет принятие нового Устава. В Уставе Московской области закреплена норма о том, что положения разд. 2 и 9 (о правах и свободах человека и гражданина и об изменениях Устава) не могут быть пересмотрены областной Думой, а также о том, что положения разд. 1, 2, 3, 4 и 9 не могут быть пересмотрены в течение двух лет после вступления в силу Устава, за исключением случаев, связанных с необходимостью приведения его в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. В Саратовской области закон о внесении изменений и дополнений в Устав принимается Думой после одобрения поправок и предложений к Уставу не менее чем двумя третями выборных органов местного самоуправления.

В целом, субъектам Российской Федерации предоставляется широкая самостоятельность в определении содержания и структуры своих учредительных актов.

Структура учредительных актов. Структура конституций и уставов субъектов Российской Федерации – это обусловленная предметом конституционного регулирования субъективная организация нормативного материала, составляющего текст регионального основного закона.

Единство и целостность конституции или устава субъекта Российской Федерации предопределены органическим единством общественных отношений, которые являются предметом конституционного регулирования. Это свойство проявляется в основном в способности норм уставного права взаимодействовать друг с другом и влиять на содержание других норм. Таким образом, структура учредительных актов субъектов Российской Федерации предопределена кругом общественных отношений, которые составляют объект регулирования этих актов.

Конституция и устав в своем содержании отражают многогранность регулируемых ими общественных отношений. Элементами структуры основных законов субъектов Российской Федерации по аналогии с федеральной Конституцией выступают преамбула (вводная часть), разделы, главы и статьи. Структура конституции и устава обеспечивает последовательность расположения их элементов, внутреннюю согласованность. В своем содержании региональный основной закон закрепляет:

1. Конституционно-правовой статус субъекта, его политико-территориальную организацию; официальное наименование, характер взаимоотношений с федеральным центром и другими субъектами.

2. Основы конституционного строя государственного образования по аналогии с основами конституционного строя Российской Федерации.

3. Права, свободы и обязанности человека и гражданина – аналогично с Конституцией Российской Федерации, но в некоторых субъектах более детализированно с установлением гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина.

4. Порядок принятия, изменения и пересмотра учредительного акта субъекта Российской Федерации.

Структура конституций и уставов субъектов Российской Федерации разрабатывается региональными законодателями с учетом требований законодательной техники, а также мировых и национальных конституционных традиций. Как правило, каждый композиционный элемент конституции и устава имеет конкретное наименование.

Преамбула – это вводная часть учредительного акта субъекта Российской Федерации. Она объясняет цели и задачи деятельности государственного образования, исторические предпосылки создания и принятия основного закона субъекта, способствует правильному пониманию его содержания в целом и его особенностей. В современной юридической науке признается, что положения преамбулы основного закона не являются правовыми нормами, то есть они не имеют нормативного содержания. Од-

нако они необходимы при формулировании, толковании и применении остальных положений конституции и устава. Таким образом, преамбула имеет вспомогательное значение.

В конституциях и уставах на первое место, по аналогии с федеральной Конституцией, выдвигаются те разделы (главы), которые закрепляют основы конституционного строя. В них отражаются такие основополагающие ценности, как народовластие, государственное единство, демократический, светский, правовой, социальный характер власти и др. К примеру, гл. 1 разд. 2 Устава Краснодарского края – «Основы государственной власти»; гл. 1 Устава Пермского края – «Общие положения»; разд. 1 Устава Красноярского края – «Основные принципы и ценности». В этих главах основных региональных законов субъектов Российской Федерации закреплены демократический характер государства, принципы народовластия, верховенства права и закона, разделения властей, а также признания человека высшей социальной ценностью.

В ряде региональных конституций и уставов выделяются специальные главы, которые посвящены выборам и референдуму. В качестве примера можно привести гл. 7 Конституции Республики Саха, уставы Краснодарского и Красноярского краев и др.

В тоже время в ряде уставов нет разделов (глав), которые бы воспроизводили в своем содержании основополагающие принципы общественного и государственного строя, закрепленные Конституцией Российской Федерации. Это, к примеру, уставы Архангельской и Свердловской областей.

Раздел I (глава I) региональных конституций и уставов, который закрепляет основные ценности и принципы организации государственной власти и гражданского общества в соответствующем государственно-территориальном образовании, является основополагающим. Никакие другие нормы конституций, уставов субъектов Российской Федерации не могут быть истолкованы и применены в противоречие с положением данного раздела.

Специальные разделы (главы) основных региональных законов закрепляют основы конституционного статуса личности. В названиях этих глав (разделов) наблюдается определенное разнообразие, но при этом их содержание однородно и приближено к тексту гл. 2 Конституции Российской Федерации. В конституциях и уставах субъектов РФ закреплены личные, политические и социально-экономические права и свободы личности, гарантии этих прав, а также запрет на их ограничение. Так, гл. 2 Устава Пермского края «Права и свободы человека и гражданина» содержит в основном гарантии прав и свобод человека и гражданина.

Необходимо обратить внимание на особенность объединившихся субъектов. Только в их уставах существует глава, которая закрепляет особый статус бывших автономных округов. Примером является гл. 8 Устава Пермского края, которая так и называется «Особый статус Коми-Пермяцкого округа».

Главы, которые закрепляют систему органов власти, принципы их организации и деятельности, следуют за регламентацией конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, так как система органов публичной власти обусловлена государственным устройством. Регламентация механизма публичной власти в субъектах Российской Федерации осуществляется, как правило, по аналогии с федеральной Конституцией. Выделяются главы, которые посвящены правовому статусу высшего должностного лица (например, гл. 4 Устава Волгоградской области «Глава администрации и исполнительная власть Волгоградской области» или гл. 11 Устава Иркутской области «Основы статуса губернатора Иркутской области»). В конституциях и уставах обязательно имеются главы, которые посвящены высшим органам законодательной власти, а также коллегиальным органам исполнительной власти. В качестве примера можно привести Конституцию Республики Карелия, гл. 3 («Законодательная власть») и 4 («Исполнительная власть») которой посвящены органам государственной власти. Однако некоторые субъекты не ограничиваются закреплением системы высших

органов государственной власти. Они вводят главы, определяющие их взаимодействие (к примеру, гл. 4 Устава Пермского края «Взаимодействие органов государственной власти Пермского края»).

Контрольные вопросы

1. Что такое Основной закон субъекта Российской Федерации?
2. Каково значение региональных учредительных актов?
3. Расскажите о содержании конституции республики в составе Российской Федерации.
4. Каковы основные различия между конституциями и уставами субъектов Российской Федерации?
5. Определите функции учредительных актов субъектов Российской Федерации.
6. Охарактеризуйте содержание и назовите особенности Устава Пермского края.
7. Каким образом осуществляется правовая охрана основных законов субъектов Российской Федерации?

Контрольные задания

Задание 1. В каких статьях Устава Пермского края закрепляются его юридические свойства? Заполните таблицу.

Юридическое свойство Устава	Статья Устава

Задание 2. Составьте схему порядка внесения изменений в Устав Пермского края.

1.4. НАРОДОВЛАСТИЕ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Народовластие составляет одну из основ конституционного строя, закрепленных в субъектах Российской Федерации. Часть 1 статьи 3 Устава Пермского края устанавливает: «Вся

власть в Пермском крае исходит от многонационального народа Российской Федерации и осуществляется им на всей территории края в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и уставом Пермского края». Далее уставом Пермского края закрепляются формы народовластия: «Население Пермского края осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Употребление в уставных актах субъектов Российской Федерации термина «население» субъекта Федерации представляется юридически более корректным, чем термин «народ», поскольку народ составляет совокупность всех граждан государства, а не его части – субъекта Федерации.

В уставных актах субъектов Российской Федерации также подчеркивается, что высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, порядок проведения которых определяется законами субъектов РФ в соответствии с федеральными законами. В данном случае речь идет о региональных референдумах, проводимых в субъектах Российской Федерации, и о выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации. Референдум РФ и выборы в федеральные органы государственной власти регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

Системным федеральным законом, устанавливающим принципы и порядок проведения всех выборов и референдумов в Российской Федерации, гарантии избирательных прав граждан и права на участие в референдуме, является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253). Именно этот закон определяет основы, которым должны соответствовать законы субъектов Российской Федерации, регулирующие проведение всех выборов и референдумов в них.

Референдум Пермского края. В Пермском крае порядок проведения референдума Пермского края регулируется Законом от 29 ноября 2012 г. № 118-ПК «О референдуме Пермского края» (Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2012. № 48), а местного референдума – законом Пермского края от 14 августа 2007 г. № 86-ПК «О местном референдуме в Пермском крае» (Собр. законодательства Пермского края. 2007. № 9).

В законе «О референдуме Пермского края» установлено, что референдум Пермского края (краевой референдум) – это голосование граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Пермского края, проводимое в целях принятия решений по наиболее важным вопросам государственного значения, отнесенным к предметам ведения Пермского края или к предметам совместного ведения Российской Федерации и Пермского края, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом, федеральным законом (ст. 2). Данная характеристика соответствует норме ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Закон о референдуме Пермского края на основе федерального законодательства установил основные принципы участия граждан в референдуме Пермского края, порядок подготовки и проведения референдума, его финансового обеспечения. На краевой референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении Пермского края или в совместном ведении Российской Федерации и Пермского края, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом. В соответствии п. 5 ст. 11 данного закона в Пермском крае запрещено выносить на референдум вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти Пермского края, о приос-

тановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти Пермского края либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов государственной власти Пермского края;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении бюджета Пермского края, исполнении и изменении финансовых обязательств Пермского края;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Инициатива проведения референдума Пермского края принадлежит гражданам, имеющим право на участие в референдуме. Для выдвижения инициативы проведения референдума Пермского края и сбора подписей граждан в ее поддержку может быть образована инициативная группа по проведению референдума Пермского края. Указанную инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан, имеющих право на участие в референдуме. Выдвинуть инициативу проведения референдума Пермского края может также избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом, на уровне, соответствующем уровню референдума Пермского края, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума (ст. 13).

Инициативная группа по проведению референдума в количестве не менее двадцати человек, имеющих право на участие в краевом референдуме (либо руководящий орган общественно-го объединения) должна обратиться в избирательную комиссию Пермского края с ходатайством о регистрации группы. В хода-

тайстве инициативной группы по проведению референдума, подписанном всеми членами группы, должен содержаться вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум.

Избирательная комиссия Пермского края в течение пятнадцати дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и принять решение:

- в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям федерального закона, Устава Пермского края, Закона Пермского края о референдуме – о направлении их в Законодательное собрание Пермского края;
- в противном случае – об отказе в регистрации инициативной группы.

Законодательное собрание обязано в течение пяти дней со дня поступления ходатайства уведомить об инициативе проведения референдума Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и Центральную избирательную комиссию РФ. Если Законодательное собрание Пермского края признает, что вопрос, выносимый на референдум, отвечает требованиям законодательства, избирательная комиссия Пермского края регистрирует инициативную группу по проведению референдума, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средствах массовой информации. Решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума принимается в пятнадцатидневный срок со дня признания Законодательным собранием Пермского края соответствия вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства.

В поддержку выдвижения инициативы проведения референдума Пермского края собираются подписи участников референдума. Количество подписей, которые необходимо собрать, составляет два процента от числа участников референдума. Период сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума составляет тридцать дней. В случае если в течение указанного срока не будет собрано необходимое количество

подписей участников референдума, дальнейший сбор подписей прекращается (ст. 15).

Наличие необходимого количества подписей участников референдума после их проверки краевой избирательной комиссией является основанием для назначения референдума Законодательным собранием Пермского края.

Назначение и проведение референдума Пермского края обязательно, если соблюден порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации. Референдум назначается Законодательным собранием Пермского края в течение тридцати дней со дня поступления необходимых документов. Решение Законодательного собрания о назначении референдума Пермского края подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за шестьдесят дней до дня голосования (ст. 19).

При проведении референдума Пермского края избирательная комиссия Пермского края, территориальные и участковые избирательные комиссии действуют в качестве комиссий референдума Пермского края (ст. 20).

В законе Пермского края «О референдуме Пермского края» также урегулированы порядок образования, права, обязанности и полномочия комиссий референдума, порядок образования участков референдума, регистрации участников референдума, составления их списков, установлены гарантии прав граждан на получение и распространение информации при проведении референдума.

Расходы, связанные с проведением референдума Пермского края осуществляются за счет средств, выделенных на указанные цели из бюджета Пермского края (ст. 49). Инициативная группа по проведению референдума Пермского края обязана создать собственный фонд для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума Пермского края, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме. Такой же фонд обязана соз-

дать любая иная группа участников референдума, в том числе для агитации против проведения референдума, участия в референдуме, против вопросов, выносимых на референдум (ст. 50).

Голосование на референдуме Пермского края проводится с восьми до двадцати часов по местному времени. Каждый участник референдума голосует лично, голосование за других участников референдума не допускается. Бюллетень заполняется в кабине или ином специально оборудованном месте для тайного голосования, где присутствие других лиц, как правило, недопустимо (ст. 57).

Избирательная комиссия Пермского края не позднее чем на пятый день со дня голосования путем суммирования данных, содержащихся в протоколах территориальных комиссий референдума, определяет результаты референдума Пермского края.

Избирательная комиссия Пермского края признает референдум Пермского края состоявшимся, если в нем приняло участие более половины участников референдума Пермского края, внесенных в списки участников референдума Пермского края на территории Пермского края.

Избирательная комиссия Пермского края признает решение принятым на референдуме Пермского края, если за это решение проголосовало более половины участников референдума Пермского края, принявших участие в голосовании.

Избирательная комиссия Пермского края признает решение не принятым на референдуме Пермского края, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума Пермского края, принявших участие в голосовании.

Референдум Пермского края признается несостоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума Пермского края (ст. 63).

Избирательная комиссия Пермского края может признать итоги референдума Пермского края недействительными:

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют

с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума Пермского края;

б) в случае, если они признаны недействительными на части участков референдума Пермского края, списки участников референдума которых в совокупности включают не менее одну четвертую часть от общего числа участников референдума;

в) по решению суда (п. 4 ст. 63).

Избирательная комиссия Пермского края направляет общие данные о результатах референдума Пермского края в средства массовой информации в течение суток после определения результатов референдума Пермского края. Официальное опубликование общих результатов референдума Пермского края осуществляется избирательной комиссией Пермского края не позднее чем через один месяц со дня голосования (ст. 64).

Решение, принятое на референдуме, является обязательным, не нуждается в дополнительном утверждении и действует на территории Пермского края. Решение, принятое на референдуме Пермского края, может быть отменено или изменено путем принятия нового решения на референдуме Пермского края, но не ранее чем через два года после его принятия (ст. 66).

Общий анализ закона Пермского края «О референдуме Пермского края» показывает, что он полностью соответствует федеральному законодательству и Уставу Пермского края. Аналогичные законы о референдумах приняты и действуют во всех субъектах Российской Федерации. Правовые нормы этих законов на основе федерального законодательства детализируют порядок организации и проведения референдумов субъектов Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Можно ли рассматривать референдум как волю всего населения субъекта Российской Федерации?

2. Что означает категория «народ» по смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации?

3. Как соотносятся принцип народовластия и право народов на самоопределение (ст. 3 и ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации)?

4. Референдум, опрос, народная правотворческая инициатива: что у них общего и что особенного?

5. Каковы основные стадии проведения референдума?

6. При каких условиях референдум субъекта Российской Федерации признается состоявшимся?

7. Каким образом реализуется решение, принятое на референдуме?

1.5. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основы правового положения человека и гражданина являются одним из основных институтов конституционного права и входят в качестве составной части в уставное право субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации относит регулирование и защиту прав и свобод к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71). В то же время защиту прав и свобод человека и гражданина Конституция РФ определила в предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72). Таким образом, в рамках совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов каждый субъект Российской Федерации должен принимать меры, направленные на обеспечение (защиту) прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта Российской Федерации.

Права и свободы человека и гражданина. В уставах субъектов Российской Федерации чаще всего институт прав и свобод человека и гражданина закрепляется в самом общем виде. Обычно в учредительных актах субъектов Российской Федерации указывается, что на территории субъектов Российской Федерации гарантируется осуществление и защита всех прав и

свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации. Подобная норма имеется в ст. 9 Устава Пермского края: «Права и свободы человека и гражданина обеспечиваются и гарантируются независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, должностного и социального положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными законами и законами Пермского края. На территории Пермского края не должны издаваться нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

В уставах некоторых субъектов Российской Федерации могут содержаться конкретизирующие общий принцип нормы, в которых указываются основные виды прав и свобод человека и гражданина, а также сферы их реализации, в них субъекты Российской Федерации устанавливают дополнительные обеспечительные гарантии их реализации. Так, в Уставе Пермского края установлены гарантии участия граждан в референдумах и выборах (ст. 10), формы гражданского участия в управлении делами государства (ст. 11), гарантии получения информации о деятельности органов государственной власти Пермского края (ст. 12), учреждена государственная должность – Уполномоченный по правам человека в Пермском крае (ст. 14).

Общие положения уставов субъектов Российской Федерации требуют дальнейшей конкретизации в текущем законодательстве субъектов РФ, в котором в соответствии с уставными положениями должны быть определены гарантии осуществления и защиты того или иного конституционного права на территории субъектов РФ. В субъектах Российской Федерации обычно принимаются региональные законы, касающиеся политических и социально-экономических прав граждан.

Применительно к Пермскому краю из законов, относящихся к политическим правам граждан, следует назвать законы Перм-

ского края «О референдуме Пермского края» от 29 ноября 2012 г. № 118-ПК, «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края» от 11 мая 2011 г. № 766-ПК (Собр. законодательства Пермского края. 2011. № 5), «О выборах губернатора Пермского края» от 28 июня 2012 г. № 68-ПК (Собр. законодательства Пермского края. 2012. № 6), «Об отзыве губернатора Пермского края» от 29 ноября 2012 г. № 130-ПК (Бюллетень законов Пермского края... 2012. № 48). В соответствии с Конституцией РФ данные законы регулируют порядок реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти Пермского края и органы местного самоуправления, быть назначенными на государственные должности и государственные должности государственной гражданской службы края, а также участвовать в референдуме.

Особого упоминания заслуживают принятые в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485) Закон Пермской области от 10 октября 2005 г. № 2538-560 «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и местах проведения публичного мероприятия на территории Пермского края» (Бюллетень Законодательного собрания и администрации Пермской области. 2005. № 11) и Закон Пермского края от 28 июня 2011 г. № 793-ПК «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры Пермского края, используемых для транспорта общего пользования» (Собр. законодательства Пермского края. 2011. № 7). В этих законах определяется порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в правительство Пермского края или местную администрацию.

Согласно названным законам публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. В целях защиты

прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности запрещается проводить собрания и митинги в следующих местах:

1) на территориях, непосредственно прилегающих к железнодорожным вокзалам и платформам, автобусным, речным вокзалам, аэропортам;

2) на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, занимаемым организациями здравоохранения, образования, культуры и спорта, социального обеспечения независимо от форм собственности указанных организаций;

3) на тротуарах, прилегающих к проезжей части дорог.

Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается в письменной форме его организатором в орган местного самоуправления, на территории которого планируется проведение публичного мероприятия, в срок не ранее пятнадцати и не позднее десяти дней до дня проведения публичного мероприятия. Уведомление о проведении публичного мероприятия подается:

1) в органы местного самоуправления муниципального района или городского округа – в случае проведения публичного мероприятия на территории соответствующего муниципального образования;

2) в органы местного самоуправления каждого муниципального района или городского округа, на территории которого проводится публичное мероприятие, – в случае проведения публичного мероприятия на территории нескольких муниципальных образований.

Орган местного самоуправления после получения и регистрации уведомления о проведении публичного мероприятия обязан направить копию уведомления в Администрацию губернатора Пермского края, аппарат главного федерального инспектора по Пермскому краю, прокуратуру Пермского края, Главное управление МВД России по Пермскому краю, территориальный

орган МВД России в Пермском крае на уровне муниципального района или городского округа.

Орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором проведение публичного мероприятия запрещается.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок, либо если с органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Формы участия граждан в управлении делами государства. В качестве дополнительных гарантий реализации прав граждан в Пермском крае в ст. 11 его Устава установлены формы гражданского участия в управлении делами государства. Они включают, в частности:

1) право граждан обращаться в органы государственной власти Пермского края, которое реализуется в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060);

2) право граждан осуществлять гражданский контроль деятельности органов государственной власти Пермского края;

3) право граждан организовывать и проводить независимую общественную экспертизу социально значимых решений органов государственной власти Пермского края до принятия решения об их реализации;

4) право граждан принимать участие в разработке нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213), общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих законодательству, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

В Пермском крае для осуществления непосредственного наблюдения гражданами и (или) их объединениями за соблюдением прав и законных интересов граждан учреждена система общественного (гражданского) контроля гражданами и (или) их объединениями в Пермском крае. Согласно закону Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» (Бюллетень законов Пермского края... 2011. № 51 (ч. I)), граждане и (или) их объединения вправе по своему усмотрению осуществлять общественный (гражданский) контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан. При осуществлении общественного (гражданского) контроля граждане и (или) их объединения самостоятельно определяют порядок его проведения. Граждане и (или) их объединения вправе самостоятельно определять формы направления результатов общественного (гражданского) контроля в органы государственной власти Пермского края. Граждане и (или) их объединения имеют право на рассмотрение по существу результатов общественного (гражданского) контроля и принятие необходимых мер реагирования со стороны органов государственной власти Пермского края.

Субъектами осуществления общественного (гражданского) контроля являются граждане, их объединения, региональная группа общественного (гражданского) контроля, члены региональной группы общественного (гражданского) контроля.

После направления результатов общественного (гражданского) контроля в государственные органы Пермского края граждане имеют право участвовать в рассмотрении акта по результатам общественного (гражданского) контроля. При рассмотрении такого акта граждане и их объединения имеют право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения акта по результатам общественного (гражданского) контроля, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, получать письменное заключение по существу акта по результатам общественного (гражданского) контроля.

Акт по результатам общественного (гражданского) контроля должен содержать: краткое описание оснований проведения общественного (гражданского) контроля; цели проведения общественного контроля; критерии выявления нарушения прав и законных интересов граждан; описание результатов общественного контроля с указанием на установленные в ходе проведения мероприятия факты и выявленные нарушения соблюдения прав и законных интересов граждан; выводы по результатам общественного контроля и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

Акт по результатам общественного контроля с приложениями, поступивший в государственный орган Пермского края или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Государственный орган Пермского края или должностное лицо:

- 1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение акта по результатам общественного контроля, в случае необходимости – с участием гражданина или представителя объединения граждан, направивших акт;

- 2) запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения документы и материалы в других государственных органах Пермского края, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц;

3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан;

4) дает письменное заключение по существу акта по результатам общественного контроля;

5) уведомляет гражданина и (или) объединение граждан о направлении акта по результатам общественного контроля на рассмотрение в другой государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Акт по результатам общественного контроля, поступивший в государственный орган Пермского края или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение тридцати дней со дня регистрации акта.

Одним из важных органов, на постоянной основе осуществляющих общественный контроль, является Общественная палата Пермского края¹. Она призвана также обеспечивать взаимодействие граждан, проживающих на территории края, общественных объединений и иных некоммерческих организаций с органами государственной власти Пермского края в целях защиты прав и свобод человека и гражданина и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, учета их потребностей и интересов. При этом обеспечиваются:

1) согласование общественно значимых интересов граждан, проживающих на территории Пермского края, и решение наиболее важных для Пермского края вопросов экономического и социального развития;

2) привлечение граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций к обсуждению основных направлений реализации государственной политики;

3) выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих краевое значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан;

¹ См.: Об Общественной палате Пермского края: закон Пермского края от 13 янв. 2009 г. № 381-ПК // Собр. законодательства Пермского края. 2009. № 2 (ч. II).

4) проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края;

5) осуществление и содействие осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Пермского края;

6) открытое и гласное обсуждение общественно важных проблем, формирование общественного мнения населения Пермского края и доведение его до сведения органов государственной власти Пермского края;

7) участие в разработке программ социально-экономического развития Пермского края, планов правотворческой деятельности, проектов нормативных правовых актов Пермского края;

8) выработка рекомендаций для органов государственной власти Пермского края при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан, проживающих на территории Пермского края.

Для решения задач, возложенных на Общественную палату, она вправе:

1) проводить слушания по общественно важным проблемам и направлять предложения по их разрешению в органы государственной власти Пермского края;

2) информировать органы государственной власти Пермского края о нарушениях законодательства Российской Федерации и Пермского края на территории Пермского края;

3) участвовать с правом совещательного голоса в заседаниях Законодательного собрания Пермского края и его постоянных комитетов, в заседаниях правительства Пермского края в соответствии с их регламентами;

4) принимать участие в проведении публичных слушаний по проекту краевого бюджета и давать на них заключения, получать в органах государственной власти Пермского края информацию о проводимой в Пермском крае социально-экономической и бюджетной политике;

5) организовывать совещания, семинары, конференции, иные мероприятия в рамках подготовки и рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию Общественной палаты;

6) проводить общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края;

7) вносить предложения в органы государственной власти Пермского края по изменению нормативных правовых актов Пермского края;

8) давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации органами исполнительной власти, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;

9) создавать Комиссию по общественному (гражданскому) контролю при Общественной палате;

10) выдавать удостоверения общественного (гражданского) наблюдателя членам региональной группы общественного (гражданского) контроля.

Перечисленные полномочия Общественной палаты показывают, что она способна влиять на уровень защиты прав и свобод человека и гражданина, особенно путем участия в нормотворческой деятельности органов государственной власти Пермского края.

Одной из форм гражданского участия в управлении делами государства, предусмотренной Уставом Пермского края, является право граждан организовывать и проводить независимую общественную экспертизу социально значимых решений органов государственной власти Пермского края. Правовая регламентация порядка проведения общественной экспертизы осуществляется, в частности, Положением об общественной экспертизе Общественной палаты Пермского края.

Общественная экспертиза (экспертиза) – это система действий и решений Общественной палаты Пермского края, направленных на установление соответствия проектов законов Перм-

ского края, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Пермского края правам граждан Российской Федерации, проживающих на территории Пермского края. Общественная экспертиза проводится с целью согласования общественных интересов жителей Пермского края, общественных объединений, действующих на территории края, органов государственной власти и органов местного самоуправления территорий Пермского края, и направлена на выработку согласованных решений по наиболее значимым проектам нормативных правовых актов, касающихся жителей Пермского края либо отдельных социальных групп.

Организация и проведение общественной экспертизы осуществляются в связи с обращением губернатора Пермского края, Законодательного собрания Пермского края, органов местного самоуправления, местных общественных объединений и иных некоммерческих организаций, а также субъектов права законодательной инициативы.

Для проведения общественной экспертизы комиссия Общественной палаты, ответственная за подготовку проекта заключения, обеспечивает создание рабочей группы из числа членов Общественной палаты, представителей общественных объединений и иных объединений граждан Пермского края, а также экспертов, предлагаемых членами рабочей группы, членами комиссий. Члены Общественной палаты Пермского края вправе принимать участие в работе комитетов и комиссий Законодательного собрания Пермского края при рассмотрении законопроектов, являющихся объектом экспертизы. Они также могут участвовать в работе коллегиальных органов исполнительной власти Пермского края при рассмотрении проектов правовых актов, являющихся объектом экспертизы.

По результатам общественной экспертизы проектов законов Пермского края, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Пермского края Общественная палата принимает заключение, которое носит рекомендательный характер и направляется соответственно в Законодательное собрание

Пермского края или губернатору Пермского края. Заключение по результатам общественной экспертизы законопроекта подлежит рассмотрению Законодательным собранием Пермского края в ходе первого и второго чтений по законопроектам, а также органами исполнительной власти Пермского края при принятии решений по вопросам своей компетенции.

Статья 12 Устава Пермского края закрепила гарантии получения информации о деятельности органов государственной власти Пермского края. Обязанность органов государственной власти информировать граждан о своей деятельности установлена Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776). В соответствии с этим законом правительство Пермского края Постановлением от 6 августа 2010 г. № 463-п «Об обеспечении доступа к информации о деятельности правительства Пермского края и исполнительных органов государственной власти Пермского края, аппарата правительства Пермского края» (Бюллетень законов Пермского края... 2010. № 31) утвердило Перечень информации о деятельности правительства Пермского края и исполнительных органов государственной власти Пермского края, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте правительства Пермского края и на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти Пермского края.

Особую роль в сфере обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина имеет институт уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, который стал создаваться в них с 2003 г. В Пермском крае учреждение института Уполномоченного по правам человека произошло после принятия в 2007 г. Закона Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае». Затем в 2013 г. были приняты законы Пермского края, установившие статус Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае и Уполномоченного по защите прав

предпринимателей в Пермском крае (далее – Уполномоченные)¹. Это позволило повысить уровень защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законодательством.

Должности Уполномоченных в Пермском крае учреждены в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, их соблюдения и уважения государственными органами Пермского края и должностными лицами. Каждый Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам.

Деятельность Уполномоченных дополняет существующие средства защиты конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Для выполнения возложенных на них задач Уполномоченные обязаны:

1) рассматривать жалобы и заявления граждан Российской Федерации, лиц без гражданства и иностранных граждан, находящихся на территории Пермского края, о нарушениях органами государственной власти и должностными лицами прав и свобод человека и гражданина;

2) составлять ежегодный доклад о соблюдении прав человека на территории Пермского края;

3) вести личный прием граждан, оказывать им бесплатную юридическую помощь по вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченных.

¹ См.: Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае: закон Пермского края от 5 авг. 2007 г. № 77-ПК // Собр. законодательства Пермского края. 2007. № 9; Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае: закон Пермского края от 28 авг. 2013 г. № 231-ПК // Бюллетень законов Пермского края... 2013. № 34; Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пермском крае: закон Пермского края от 11 нояб. 2013 г. № 250-ПК // Бюллетень законов Пермского края... 2013. № 45.

При исполнении своих обязанностей Уполномоченные вправе:

1) запрашивать и получать от органов государственной власти и должностных лиц сведения, документы и материалы, необходимые для выполнения возложенных на Уполномоченных обязанностей;

2) получать письменные объяснения от должностных лиц по вопросам, отнесенным к компетенции Уполномоченных;

3) направлять заключение о недопустимости нарушения прав и свобод человека и гражданина органам государственной власти и должностным лицам, допускающим такие нарушения, осуществлять другие формы реагирования при нарушении прав и свобод человека и гражданина;

4) проводить проверки соблюдения прав граждан государственными органами Пермского края, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности;

5) направлять органам государственной власти предложения по обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина;

6) самостоятельно или с привлечением экспертов и специалистов проводить исследования в области защиты прав и свобод человека и гражданина;

7) при наличии информации о массовых либо грубых нарушениях прав человека предлагать Законодательному собранию вызывать и заслушивать по поводу обнаруженных нарушений прав человека должностных лиц соответствующих органов государственной власти, а также самостоятельно принимать решение о рассмотрении поступившей информации;

8) быть инициаторами осуществления общественного контроля;

9) реализовать право законодательной инициативы в Законодательном собрании по вопросам, связанным с реализацией и защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина;

10) входить в рабочие группы, временные рабочие группы, постоянно действующие рабочие группы, создаваемые Законодательным собранием Пермского края при подготовке законо-

проектов, затрагивающих вопросы прав и свобод человека и гражданина.

Следовательно, арсенал средств, защищающих и гарантирующих права и свободы человека и гражданина в субъектах Российской Федерации разнообразен и многопланов. Помимо определенного количества политических прав и свобод человека и гражданина, он дополняется гарантиями, установленными для реализации социально-экономических прав граждан. Это свидетельствует о развитии данного правового института уставного права.

Контрольные вопросы

1. Какие элементы входят в структуру правового статуса личности?

2. Какие элементы правового статуса личности закрепляются в Уставе Пермского края?

3. Каково соотношение прав человека и прав гражданина?

4. В чем состоит значение гарантий прав человека?

5. Какие формы гражданского участия в управлении делами субъектов Российской Федерации устанавливает региональное законодательство?

6. Перечислите полномочия Общественной палаты, позволяющие ей влиять на уровень защищенности прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации.

7. Охарактеризуйте роль института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации в обеспечении права человека.

Раздел 2

СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наличие своей системы органов государственной власти – необходимый признак любого государственного образования. Установление механизма осуществления государственной власти в субъектах Российской Федерации относится к числу вопросов, основы которых закрепляются на федеральном конституционном уровне. Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Данная норма приведена в главе «Основы конституционного строя», что означает ее основополагающий и незыблемый характер. Следовательно, все субъекты РФ должны создать и иметь собственные органы государственной власти. Системный подход к положениям ч. 2 ст. 11 Конституции РФ позволяет указать на связь этих положений со ст. 10 Конституции РФ, которая закрепляет принцип разделения властей для организации государственной власти в Российской Федерации. Соответственно, государственная власть в субъектах Российской Федерации также должна строиться на разделении законодательной, исполнительной и судебной властей, а также на основе самостоятельности их органов.

Целесообразно обратить внимание на то, что в действующей Конституции РФ не устанавливается перечень конкретных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, как это было в предыдущих конституциях России. Очевидно, что в данном подходе к правовому регулированию сказалось иное понимание природы федеративных отношений в современной России. Федеральный центр считает, что должны быть

обеспечены рамки самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении данного вопроса. Следуя этой логике, в п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ закреплено, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Причем, таковыми являются общие принципы организации системы органов государственной власти, в равной мере относящиеся к органам государственной власти и Российской Федерации, и субъектов Федерации. Поэтому представляется вполне оправданным закрепление в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ требований к системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Установленная самостоятельно субъектами РФ система их органов власти должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти. В большинстве зарубежных федераций система и принципы организации власти в субъектах федерации не регулируются федеральными законами, тем более специальными федеральными законами, поскольку эта сфера справедливо рассматривается как одна из немногих сфер исключительного ведения, самостоятельности субъектов федерации. В Российской Федерации федеральный центр в конкретной политической ситуации, направленной на дальнейшее усиление федеральной власти в стране, уходит гораздо дальше установления общих принципов организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации¹. Он подробно регулирует систему, структуру, компетенцию, взаимоотношения представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В целом система органов государственной власти субъектов Российской Федерации должна находиться в единстве с систе-

¹ См.: *Борисова М. М.* Указ. соч.

мой органов государственной власти Российской Федерации и соответствовать другим основам конституционного строя, а именно: республиканской форме правления, принципам демократического, правового, социального и светского государства.

В нашей стране федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этим законом расширена нормативная основа системы региональных органов государственной власти и установлено, что образование, формирование и деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными законами, конституциями, уставами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- г) единство системы государственной власти;
- д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех пол-

номочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

На основе этих принципов федеральный законодатель установил обязательные и факультативные элементы системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Обязательные элементы системы 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, к числу которых следует отнести мировых судей. Факультативные элементы системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации образуют конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, уполномоченного по правам человека и иные государственные должности, которые могут быть установлены конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В период после принятия Конституции РФ 1993 г. до принятия Федерального закона № 184-ФЗ в 1999 г. субъекты Российской Федерации пользовались широкими возможностями самостоятельности в выборе модели организации власти на своей территории. Причем, опираясь на нормы действовавшей в тот период Конституции РФ, Конституционный Суд РФ решением от 3 июня 1993 г. признал право субъектов Российской Федерации

самостоятельно выбирать систему организации власти: систему советского, президентского, парламентского или смешанного типа. Ситуация изменилась после принятия Федерального закона № 184-ФЗ, согласно которому субъекты Российской Федерации должны устанавливать обязательные элементы системы органов государственной власти. В последующие годы степень урегулированности системы региональных органов власти на федеральном уровне только возрастала, а затем на основании решений Конституционного Суда РФ субъектов Российской Федерации обязали следовать федеральной модели смешанной республики. В частности, в своем постановлении Конституционный Суд РФ подчеркнул: «Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеративной системы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей»¹. Поскольку, согласно Конституции РФ, законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией РФ, закреплять в уставах нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение.

Контрольные вопросы

1. Какими признаками обладает орган государственной власти?
2. Какие признаки отличают государственные органы от других органов публичной власти?
3. В чем выражена системность органов власти государства?
4. На основе каких принципов строится система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации?
5. Каково правовое содержание принципа разделения властей?

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 янв. 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

6. Перечислите региональные органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

7. Какое место среди органов власти занимает глава региона?

Контрольные задания

Задание 1. Перечислите виды органов власти регионов согласно предложенным критериям. Заполните таблицу.

Критерий	Виды региональных органов власти
Принцип разделения властей	
Порядок принятия решений	
Содержание компетенции	
Правовая основа формирования	

Задание 2. Заполните таблицу.

Конституционные принципы организации и деятельности системы органов государственной власти субъектов РФ

Принцип	Содержание принципа
Народовластие	
Разделение властей	
Федерализм	
Законность	

Задание 3. Заполните таблицу, указав статьи Устава Пермского края, в которых речь идет о перечисленных ниже органах государственной власти Пермского края.

Орган государственной власти	Статьи Устава Пермского края
Губернатор Пермского края	
Законодательное собрание	
Правительство	
Уставный суд	
Избирательная комиссия	
Контрольно-счетная палата	

2.2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основы статуса законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации определены в ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Он закрепил, что данный орган является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с такой общей характеристикой законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает следующими чертами:

1. Представительность. Орган законодательной власти представляет все население субъекта Российской Федерации как части многонационального народа Российской Федерации, официально формирует и выражает его общую волю и интересы и осуществляет законодательную власть от его имени.

2. Выборность. Весь состав законодательного органа власти избирается на основе свободных прямых выборов населением субъекта Российской Федерации. В уставе субъекта Российской Федерации определяется общее число депутатов законодательного органа в пределах, установленных Федеральным законом № 184-ФЗ. Не менее двадцати пяти процентов депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации – не менее пятидесяти процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, которые поданы за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах. Данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных органов государственной власти городов федерального

значения Москвы и Санкт-Петербурга. Порядок выборов депутатов законодательного органа власти регулируется законами субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. Депутат является представителем всего населения субъекта Российской Федерации, а не только части избирателей от территориального избирательного округа или политической партии, по списку кандидатов которой он избран. Депутат обладает свободным депутатским мандатом. Срок полномочий депутата ограничен сроком полномочий законодательного (представительного) органа. Этот срок устанавливается уставом субъекта Российской Федерации и не может превышать пяти лет.

3. Единственный орган законодательной власти. В системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации нет другого органа, который бы имел право принимать законы субъекта Российской Федерации и осуществлять другие законодательно установленные исключительные полномочия, составляющие парламентские прерогативы.

4. Постоянный характер деятельности. Орган законодательной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим. Он осуществляет законодательную власть непрерывно в течение всего срока полномочий в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. При этом используются различные формы деятельности: пленарные заседания, заседания комитетов и партийных фракций, работа депутатов с избирателями.

5. Высший орган государственной власти. В системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации орган законодательной власти занимает высшую ступень в ряду других высших органов (высший исполнительный орган, высшее должностное лицо). Законы субъектов Российской Федерации, принимаемые органом законодательной власти субъекта Российской Федерации, распространяются на всех субъектов права, которые вступают в общественные отношения, урегулированные данными законами.

6. Самостоятельность. Орган законодательной власти самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности, принимая для этого свой регламент. Финансовой основой самостоятельности органа законодательной власти является закрепление в бюджете субъекта Российской Федерации расходов на обеспечение деятельности органа законодательной власти отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации (ч. 9 ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ).

Закрепляя основы правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель с использованием императивных норм и достаточно категорично установил ряд характеристик органа законодательной власти. Сюда относится его место в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, постоянный характер деятельности, срок полномочий, порядок финансирования деятельности. Но одновременно с этим в Федеральном законе № 184-ФЗ содержатся диспозитивные нормы, предоставляющие регионам возможность выбора в установлении части характеристик своих законодательных органов власти. К числу вариативных характеристик можно отнести право субъекта Российской Федерации самостоятельно определять наименование законодательного органа с учетом исторических, национальных и иных традиций, число депутатов законодательного органа, число депутатов, работающих на профессиональной основе, правомочность заседания законодательного органа.

Наименование законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанного органа не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти (ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ).

В республиках – субъектах Российской Федерации наиболее распространенными, общеупотребительными наименованиями законодательных органов являются:

- Государственный совет (Адыгея, Коми, Крым, Татарстан, Удмуртия, Чувашия),
- Государственное собрание (Алтай, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия)),
- Народное Собрание (Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия),
- Законодательное Собрание (Карелия),
- Парламент (Калмыкия, Тыва).

Некоторые республики именуют свои представительные органы с учетом национальной терминологии (Эл Курултай в Республике Алтай, Народный Хурал в Бурятии и Калмыкии, Верховный Хурал в Тыве, Народное Собрание – Халньа Гулам в Ингушетии и др.).

В остальных субъектах Российской Федерации наименования законодательных органов также отличаются разнообразием: Законодательная дума (Хабаровский край, Томская область), Дума (Ставропольский край), Областная дума (Брянская, Воронежская, Курганская, Курская, Магаданская, Московская, Мурманская, Смоленская, Тульская, Ярославская области), Совет народных депутатов (Новосибирская, Кемеровская, Орловская области), Собрание депутатов (Архангельская область, Ненецкий автономный округ), городская Дума (Москва), Законодательное собрание (Алтайский, Камчатский, Красноярский, Пермский, Приморский края, Свердловская область и др.). Все эти законодательные органы однопалатные и избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Число депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Установленное число депутатов должно составлять:

а) не менее пятнадцати и не более пятидесяти – при численности избирателей менее пятисот тысяч человек;

б) не менее двадцати пяти и не более семидесяти – при численности избирателей от пятисот тысяч до одного миллиона человек;

в) не менее тридцати пяти и не более девяноста – при численности избирателей от одного миллиона до двух миллионов человек;

г) не менее сорока пяти и не более ста десяти – при численности избирателей свыше двух миллионов человек (ч. 3 ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ).

Важной характеристикой численности состава депутатов является число депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе. Это число субъекты Российской Федерации устанавливают самостоятельно. Обычно на постоянной профессиональной основе в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации работают руководители: председатель законодательного органа, его заместители и председатели комитетов. Однако в большинстве субъектов Российской Федерации наблюдается тенденция роста как численности депутатского корпуса, так и численности депутатов, работающих на постоянной основе, а также аппаратов региональных парламентов. Поскольку каждый субъект Российской Федерации устанавливает такие показатели самостоятельно, то их вариативность по субъектам Российской Федерации велика. Например, в Народном Собрании (Парламенте) Карачаево-Черкесской Республики число депутатов, работающих на постоянной основе, составляет двадцать семь человек из пятидесяти.

Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Правомочность заседания законодательного органа государственной власти субъекта РФ определяется законом субъекта РФ. При этом заседание законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может считаться правомочным, если на нем присутствует

менее пятидесяти процентов от числа избранных депутатов. Правомочное заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации проводится не реже одного раза в три месяца (ч. 10, 11 ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ).

Внутреннее структурное устройство законодательного органа власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяется субъектом Российской Федерации и обычно включает руководство однопалатного органа власти, а также комитеты, комиссии, депутатские фракции и депутатские объединения, не являющиеся фракциями.

Руководство палаты составляют председатель палаты (органа законодательной власти), его первый заместитель, заместитель или заместители (их может быть несколько), а также секретарь.

Председатель законодательного органа власти субъекта Российской Федерации организует работу органа законодательной власти. Председатель избирается на заседании законодательного органа из числа депутатов тайным голосованием и на срок полномочий законодательного органа. Предложения по кандидатуре председателя, как правило, вносят депутатские фракции. Кандидат считается избранным, если в результате голосования он получил более половины голосов от числа избранных депутатов законодательного органа.

Председатель законодательного органа власти субъекта Российской Федерации:

1) представляет законодательный орган в отношениях с населением, органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, представителями общественности, в том числе иностранных государств;

2) созывает очередные и внеочередные заседания законодательного органа, информирует депутатов и население о времени и месте проведения заседания, проекте повестки дня заседания;

3) осуществляет общее руководство подготовкой заседаний законодательного органа и вопросов, вносимых на рассмотрение законодательного органа;

4) ведет заседания законодательного органа, обеспечивает соблюдение регламента законодательного органа;

5) координирует деятельность комитетов и комиссий законодательного органа, депутатских объединений, ведает внутренним распорядком работы законодательного органа;

6) подписывает постановления законодательного органа, протоколы заседаний законодательного органа, а также иные документы законодательного органа;

7) руководит кадровой политикой аппарата законодательного органа, осуществляет прием и увольнение сотрудников аппарата;

8) оказывает содействие депутатам законодательного органа в осуществлении ими своих полномочий, организует обеспечение депутатов необходимой информацией;

9) дает поручения комитетам и комиссиям во исполнение законов субъекта РФ и решений законодательного органа;

10) от имени законодательного органа подписывает иски, заявления и иные документы, направляемые в суды;

11) применяет меры поощрения и налагает дисциплинарные взыскания на работников законодательного органа;

12) руководит работой аппарата законодательного органа;

13) организует в законодательном органе прием граждан, рассмотрение их обращений, заявлений и жалоб;

14) является распорядителем средств бюджета субъекта Российской Федерации, выделенных на обеспечение деятельности законодательного органа;

15) решает иные вопросы в соответствии с действующим законодательством и решениями законодательного органа.

Первый заместитель (заместители) председателя законодательного органа решает вопросы по обеспечению деятельности законодательного органа в соответствии с распределением обязанностей между первым заместителем и заместителями законодательного органа.

Первый заместитель замещает председателя законодательного органа в его отсутствие, а также по его поручению ведет заседания законодательного органа.

Секретарь законодательного органа возглавляет аппарат законодательного органа субъекта Российской Федерации.

В некоторых субъектах Российской Федерации образуются органы коллективного руководства органом законодательной власти. Например, в Думе Ставропольского края образуется Совет Думы. Он осуществляет предварительную подготовку и рассмотрение организационных вопросов деятельности Думы Ставропольского края, координацию работы комитетов и комиссий Думы Ставропольского края, депутатских объединений, а также рассмотрение мандатных вопросов и вопросов депутатской этики. В законодательных собраниях Свердловской и Омской областей для выполнения аналогичных функций образованы советы Законодательного собрания, а в Республике Татарстан создан Президиум Государственного совета. Созданный в Народном собрании Карачаево-Черкесской Республики Президиум Народного собрания: созывает очередные и внеочередные заседания Народного собрания Карачаево-Черкесской Республики; формирует проект повестки дня заседания Народного собрания; координирует деятельность постоянных комитетов и комиссий; принимает решение о проведении парламентских слушаний.

Для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению законодательного органа власти субъекта РФ, осуществления контрольных полномочий законодательный орган формирует из числа депутатов комитеты и комиссии. Они образуются по основным направлениям деятельности законодательного органа власти субъекта РФ на срок его полномочий. В целях рассмотрения отдельных вопросов своей деятельности законодательный орган может образовывать временные комиссии, порядок создания и деятельности которых устанавливается решениями законодательного органа власти субъекта Российской Федерации. К примеру, в структуре Государственного собрания – Эл Курултай Республики Алтай созданы следующие комитеты:

- 1) Комитет по законодательству и национальной политике;
- 2) Комитет по местному самоуправлению и правопорядку;

3) Комитет по финансовой, налоговой и экономической политике;

4) Комитет по аграрной политике, экологии, природопользованию;

5) Комитет по образованию, культуре, спорту, молодежной политике, общественным объединениям и средствам массовой информации;

6) Комитет по социальной защите и охране здоровья населения.

В Верховном Хурале (парламенте) Республики Тыва образованы:

1) Комитет по конституционно-правовой политике и государственному строительству;

2) Комитет по финансовой, экономической, инвестиционной политике и предпринимательству;

3) Комитет по аграрной политике, земельным, имущественным отношениям и экологии;

4) Комитет по взаимодействию с федеральными органами власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и информационной политике;

5) Комитет по безопасности, правопорядку и приграничным вопросам;

6) Комитет по энергетике, строительству, транспорту и жилищно-коммунальному хозяйству;

7) Комитет по социальной политике;

8) Комиссия по наградам.

Комитеты, комиссии законодательного органа власти вправе запрашивать в установленном порядке необходимые для их деятельности материалы и документы, а также приглашать на свои заседания представителей государственных органов, органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций. Комитеты и комиссии по рассматриваемым вопросам принимают решения, носящие рекомендательный характер.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым законодательным органом влас-

ти субъекта Российской Федерации, депутаты законодательного органа образуют депутатские объединения (фракции).

Депутаты законодательного органа власти субъекта Российской Федерации, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном органе, образуют депутатские объединения – фракции. Фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным избирательным округам.

Депутаты, избранные по одномандатным избирательным округам, вправе образовывать депутатские объединения, не являющиеся фракциями. Например, по результатам выборов в 2014 г. в Законодательной думе Хабаровского края сформированы фракции Гувинского регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» и Регионального отделения Всероссийской политической партии «Справедливая Россия». Еще пример. 18 сентября 2016 г. состоялись выборы депутатов Законодательного собрания Омской области. На пять лет избраны сорок четыре депутата: двадцать два человека по одномандатным округам и двадцать два – по партийным спискам. Депутаты сформировали четыре фракции, таких всероссийских политических партий, как «Единая Россия», Либерально-демократическая партия России, Коммунистическая партия Российской Федерации и «Справедливая Россия».

Полномочия законодательного органа власти субъекта Российской Федерации закрепляются в ст. 5 Федерального закона № 184-ФЗ. Установленный законом перечень полномочий многочислен и подразделен на общие полномочия, полномочия, реализуемые путем принятия закона субъекта Российской Федерации, а также полномочия, решения по которым принимаются в форме постановлений законодательного органа.

К первой группе относятся учредительные и наиболее важные контрольные полномочия:

1) принятие конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (нему), если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации;

2) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ;

3) заслушивание ежегодного отчета высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом государственной власти субъекта РФ;

4) заслушивание информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации;

5) контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

Ко второй группе относятся законодательные полномочия:

1) утверждение бюджета субъекта Российской Федерации и отчета о его исполнении, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;

2) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, установление порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации;

3) утверждение порядка осуществления стратегического планирования в субъекте Российской Федерации;

4) установление налогов и сборов, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта Российской Федерации, а также порядка их взимания;

5) утверждение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и отчетов об их исполнении;

6) установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, в том числе долями (паями, акциями) субъекта Российской Федерации в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

7) утверждение заключения и расторжения договоров субъекта Российской Федерации;

8) установление порядка назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации;

9) установление порядка проведения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, порядка проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо порядка избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и порядка отзыва высшего должностного лица субъекта РФ;

10) установление административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядка его изменения;

11) установление системы исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

К третьей группе относятся иные полномочия, решения по которым принимаются в форме постановлений:

1) принятие регламента законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и решение вопросов внутреннего распорядка его деятельности;

2) назначение на должность и освобождение от должности отдельных должностных лиц субъекта Российской Федерации, оформление согласия на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

3) назначение выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо оформление решения об избрании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, назначение голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

4) назначение референдума субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ;

5) оформление решения о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, а также решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;

6) утверждение соглашения об изменении границ субъектов Российской Федерации;

7) одобрение проекта договора о разграничении полномочий;

8) назначение на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации;

9) оформление иных решений по вопросам, отнесенным к ведению законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Основной функцией законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является принятие законов субъекта РФ, которое регулируется нормами уставного права.

Законодательный процесс – это урегулированный специальным актом органа законодательной власти, его регламентом порядок коллегиальной работы депутатов по принятию закона субъекта РФ¹.

¹ Кочев В. А. Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации: учеб. пособие для вузов. Пермь, 2011. С. 196.

Законодательный процесс состоит из ряда последовательных стадий:

- 1) внесение проекта закона или законодательного предложения в орган законодательной власти;
- 2) обсуждение проекта закона (законодательного предложения) на заседании органа законодательной власти, заседании комитета, депутатского объединения (фракции);
- 3) голосование по проекту (предложению);
- 4) обнародование принятого закона;
- 5) вступление принятого закона в силу.

Проект закона вносится в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации субъектами права законодательной инициативы. Согласно ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 184-ФЗ право законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации, общественным объединениям, гражданам.

Например, в Омской области право законодательной инициативы предоставлено правительству области, прокуратуре области, гражданам Российской Федерации, проживающим в Омской области и обладающим активным избирательным правом. В Думе Ставропольского края право законодательной инициативы дополнительно предоставлено депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранным от Ставропольского края, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Ставропольского края, прокурору Ставропольского края, Ассоциации «Совет муниципальных образований Ставропольского края», избирательной комиссии Ставропольского края, Молодежному парламенту при Думе Ставропольского края. В Республике Калмыкия право законодательной инициативы дополнительно предоставлено

Верховному суду Республики Калмыкия, Арбитражному суду Республики Калмыкия по вопросам их ведения.

Проекты законов, внесенные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, рассматриваются по предложению данного должностного лица в первоочередном порядке. Проекты, связанные с налогами, бюджетом, рассматриваются по представлению указанного лица или при наличии его заключения.

Обсуждение проекта закона (законопредложения) проводится на заседании органа законодательной власти. Эта стадия именуется также чтением по законопроекту. Чтению проекта на заседаниях предшествует работа комитетов по профилю внесенного законопроекта (предложения). Ответственный комитет формирует предварительное мнение по внесенному законопроекту. Проект закона обсуждается не менее чем в двух чтениях (ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 184-ФЗ).

В первом чтении на заседании органа законодательной власти обсуждаются концепция законопроекта, его основные положения, вносятся поправки. Во втором чтении осуществляется постатейное обсуждение. Нередко проводится третье чтение, в ходе которого проект закона обсуждается в целом.

Голосование по проекту закона проводится на пленарном заседании органа законодательной власти. Принятие закона оформляется постановлением (ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 184-ФЗ).

Порядок обнародования принятого закона устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. Принятый закон направляется органом законодательной власти высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации (в Республике Дагестан, например, срок составляет семь дней). Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обязано обнародовать принятый закон, удостоверив его обнародование путем подписания закона либо путем издания специального акта.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе отклонить принятый закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ все решения и действия, осуществляемые на этой стадии, не должны превышать четырнадцати дней. В случае отклонения высшим должностным лицом закона субъекта Российской Федерации указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов органа законодательной власти.

Закон субъекта Российской Федерации, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

Закон субъекта Российской Федерации вступает в силу после официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Законодательные и иные полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются при помощи парламентских процедур, под которыми понимается процесс обеспечения организации и деятельности парламента с целью осуществления им своих функций и полномочий¹.

Выделяют два вида парламентских процедур:

1) основные, первичные, то есть закрепленные в основном законе (пленарное заседание законодательного органа, деятельность комитетов и комиссий, депутатские расследования, законодательный процесс);

¹ См.: Булаков О. Н., Рязанцев И. Н. Парламентское право России: курс лекций. М., 2007. С. 231–254.

2) производные, вторичные, то есть закрепленные в законодательстве и регламентах (депутатские вопросы и парламентские запросы, круглые столы, деятельность специальных органов и т. д.).

Основной парламентской процедурой, позволяющей законодательному органу реализовать свои полномочия, является заседание. Заседание – это время работы депутатов законодательного органа в правомочном (пленарном) составе с целью коллегиального решения вопросов, отнесенных к его компетенции. Заседания законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть первыми, очередными, внеочередными.

Первое заседание проводит вновь избранный законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Он собирается на первое заседание в срок, который не может превышать тридцати дней со дня избрания законодательного органа государственной власти субъекта РФ в правомочном составе. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации закрепляют срок, до истечения которого вновь избранный законодательный орган должен собраться на первую сессию (от пятнадцати до тридцати дней). Например, Законодательное собрание Омской области собирается на первое заседание не позднее чем через три недели после избрания (ст. 36 Устава Омской области). А Законодательное собрание Свердловской области вновь избранного состава собирается на первое заседание на двадцать третий день со дня избрания в правомочном составе (ст. 39 Устава Свердловской области). Первое заседание обычно открывает старейший по возрасту депутат.

Очередные заседания законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации проводятся не реже одного раза в три месяца (ч. 11 ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ). При этом заседание законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее пятидесяти процентов от числа избранных депутатов. В некоторых субъектах Российской Федерации устанавливаются более высо-

кие показатели. Так, в Республике Татарстан и Республике Коми заседание Государственного совета правомочно, если в его работе участвуют не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Очередные заседания законодательного органа созываются руководящим органом (председателем, президиумом, советом). Заседания законодательного органа проводятся открыто. В случаях, предусмотренных регламентом, законодательный орган вправе проводить закрытые заседания. Глава субъекта Российской Федерации, прокурор субъекта Российской Федерации вправе присутствовать на закрытых заседаниях или закрытых слушаниях вопроса. Открытые заседания проводятся на гласной основе и освещаются средствами массовой информации, на них вправе присутствовать глава субъекта Российской Федерации, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, представляющие данный субъект Российской Федерации. По решению законодательного органа на открытое заседание могут приглашаться представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты и другие специалисты. Заседания законодательного органа проводятся на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов. Вопросы, рассматриваемые на очередном заседании, могут предлагать депутаты законодательного органа, комитеты и комиссии, председатель законодательного органа и его заместители.

Внеочередные заседания законодательного органа созываются по инициативе не менее трети от установленного числа депутатов, а также председателя законодательного органа, главы субъекта Российской Федерации.

Решения законодательного органа принимаются на его заседаниях тайным или открытым голосованием. Наиболее важные решения должны приниматься согласно Федеральному закону № 184-ФЗ квалифицированным большинством голосов в две трети от установленного числа депутатов. Таким большинством, согласно ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 184-ФЗ, принимаются

конституция (устав) субъекта Российской Федерации и поправки к ней (к нему). Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов. Наконец, постановления законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов.

С использованием упрощенных процедур действуют комитеты, комиссии депутатские объединения (фракции), другие структурные подразделения органа законодательной власти. Порядок их работы определяется регламентом законодательного органа. Данные процедуры не регламентируются жестко. В них нет чтений, может не быть официального опубликования.

Одной из важных процедур, позволяющих органу законодательной власти реализовать контрольную функцию, является депутатское расследование. Основанием для проведения депутатского расследования является информация о представляющих общественную значимость и об имеющих негативные последствия для населения субъекта РФ фактах нарушения законодательства субъекта Российской Федерации, поступившая в законодательный орган. Решение о проведении депутатского расследования принимается на заседании законодательного органа. Для этого создается временная комиссия, статус которой определяется постановлением законодательного органа. По итогам своей работы временная комиссия по депутатскому расследованию представляет отчет, который рассматривается на заседании законодательного органа. В заключение депутатского расследования законодательный орган принимает соответствующее постановление, которое направляется главе и правительству субъекта Российской Федерации, а в случае необходимости – также в федеральные органы государственной власти, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Производные, вторичные парламентские процедуры могут проводиться в форме депутатских вопросов и парламентских запросов, круглых столов, депутатских слушаний, совещаний,

заседаний рабочих групп и временных комиссий, иных мероприятий. Мероприятия могут носить выездной характер и проводиться за пределами здания законодательного органа. К таким процедурам нередко относят работу депутатов среди избирателей. Работа с избирателями проводится в отведенное время, как правило, через общественные приемные депутата. Отводится время и для непосредственных встреч депутата с избирателями, коллективами граждан.

Более общим периодом работы законодательного органа является сессия органа законодательной власти. Под сессией понимается заседание органа законодательной власти, заседания его комитетов, комиссий, депутатских объединений (фракций). Иногда в период сессий включают время работы депутатов в избирательных округах. Время, не связанное с сессионной деятельностью, именуется парламентскими каникулами.

Прекращение полномочий законодательного органа. Полномочия законодательного органа власти субъекта Российской Федерации прекращаются по истечении срока полномочий и досрочно. По истечении срока полномочия законодательного органа прекращаются со дня начала работы законодательного органа нового созыва.

Законодательно определяются случаи, когда полномочия законодательного органа власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно:

1. Если законодательный орган принимает решение о самороспуске, при этом решение о самороспуске принимается в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации. Так, решение Государственного совета Республики Татарстан о самороспуске принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов Государственного совета по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственного совета. В Свердловской области решение о самороспуске Законодательного собрания принимается большинством голосов от числа

избранных депутатов по инициативе не менее двух пятых от установленного числа депутатов Законодательного собрания.

2. Если законодательный орган распущен высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (в случае принятия законодательным органом и неустранения в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения не соответствующих актам большей юридической силы решений, а также в случае непроведения заседаний избранным или вновь избранным в правомочном составе региональным законодательным органом в течение трех месяцев подряд).

3. В случае вступления в силу решения верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

4. В случае роспуска указанного органа Президентом РФ (основанием для роспуска является принятие законодательным органом неконституционных или не соответствующих нормативным правовым актам большей юридической силы правовых актов и неустранение таких противоречий в установленном порядке и в определенные сроки (п. 4 ст. 9 Федерального закона № 184-ФЗ).

В случае досрочного прекращения полномочий органа законодательной власти назначаются внеочередные выборы депутатов. Выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 9 Федерального закона № 184-ФЗ).

Статус депутатов законодательного органа. В состав законодательного органа власти субъекта Российской Федерации входят депутаты, статус которых закреплен Федеральном законе № 184-ФЗ, других федеральных законах (например в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации)), конституциях (уставах) и законах субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 10 Федерального закона № 184-ФЗ).

Основными составляющими элементами статуса депутатов являются следующие:

1. Депутат законодательного органа власти субъекта Российской Федерации обладает свободным мандатом. При свободном мандате избиратели не вправе определять позиции депутата, не дают ему обязательного наказа, он не связан правовыми обязанностями перед избирателями, избиратели не могут отозвать депутата, не оправдавшего их доверия. Тем не менее в некоторых субъектах Российской Федерации устанавливаются элементы императивного мандата: наказания избирателей, требование о периодической отчетности депутатов перед избирателями. При этом субъекты Федерации, как правило, стремятся не изменить статус депутата, а подчеркнуть необходимость депутатов выражать «интересы не столько субъекта РФ, сколько избирателей»¹.

2. Требования приобретения депутатского мандата. Во-первых, необходимо наличие гражданства Российской Федерации. Депутат органа законодательной власти избирается из числа граждан Российской Федерации, обладающих пассивным избирательным правом. Во-вторых, необходимо соблюдать возрастную цензу. Согласно федеральному законодательству субъекты Российской Федерации могут устанавливать возрастные ограничения от восемнадцати лет до двадцати одного года. В большинстве субъектов Российской Федерации установлен возрастная цензу в двадцать один год.

3. Требования депутатской несовместимости. Депутат законодательного органа власти субъекта РФ не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального

¹ Гошуляк В. В. Уставное законодательство Пензенской области: учеб. пособие. Пенза, 2009. С. 122.

Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы (ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ). Только в случае, если все депутаты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации избраны по одномандатным избирательным округам, депутат этого органа, наделенный полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного органа, вправе совмещать осуществление полномочий члена Совета Федерации и депутата законодательного органа власти субъекта Российской Федерации. Но при этом такой депутат не может быть председателем или заместителем председателя законодательного органа или комитета (комиссии) законодательного органа и работать на постоянной основе.

4. Срок полномочий депутата. Этот срок совпадает со сроком полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и составляет, как правило, пять лет.

5. Условия осуществления депутатом депутатской деятельности. Депутаты законодательного органа осуществляют депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности (ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 184-ФЗ).

В первом случае депутат прекращает свою основную деятельность, которой он занимался до избрания. За работу на профессиональной постоянной основе он получает заработную плату из бюджета субъекта Российской Федерации.

Во втором случае депутат прекращает основную деятельность в определенный период работы законодательного органа (на время заседания палаты или комитета). За этот период рабо-

ты депутату выплачивается заработная плата из бюджета субъекта Российской Федерации.

В третьем случае основная деятельность депутата не прерывается, заработная плата из бюджета ему не выплачивается.

Депутат, работающий на профессиональной постоянной основе, не может заниматься другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной и другой творческой деятельностью, если иное не предусмотрено законодательством РФ (ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ).

Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации.

Депутат не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (ч. 5 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ).

В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому, административному или уголовному делу либо делу об административном правонарушении (ч. 5-1 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ).

6. Основные права депутата. К ним относятся право участвовать в заседаниях органа законодательной власти, комитета или комиссии, фракции или депутатского объединения, право решающего голоса, право участвовать в прениях, право получать необходимую информацию, право предлагать проекты решений, право на депутатский запрос, право проводить встречи с избирателями и др.

Встречи депутата с избирателями проводятся в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутридворовых тер-

риториях при условии, что проведение таких встреч не повлечет за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, не создаст помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры. Уведомлять органы исполнительной власти субъекта РФ или органы местного самоуправления о таких встречах не требуется. При этом депутат вправе предварительно проинформировать указанные органы о дате и времени их проведения (п. 4 ст. 11 Федерального закона № 184-ФЗ). Встречи депутата с избирателями в форме публичного мероприятия проводятся в соответствии с законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях (п. 6 ст. 11 Федерального закона № 184-ФЗ).

7. Запрет на использование своего статуса для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий (п. 3 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ).

8. Гарантии неприкосновенности депутата (депутатский иммунитет и депутатский индемнитет).

Депутатский иммунитет выражается в неприкосновенности депутата, а именно в применении особого порядка производства по уголовным или административным делам, установленного Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях соответственно (п. 2 ст. 13 Федерального закона № 184-ФЗ).

Депутатский индемнитет определяет неответственность депутата за высказанное мнение во время исполнения им депутатских полномочий. За высказанное мнение депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности (п. 3 ст. 13 Федерального закона № 184-ФЗ). Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством.

Депутат вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому, административному или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением им своих полномочий (ст. 15 Федерального закона № 184-ФЗ).

9. Иные гарантии депутатской деятельности. К ним законодатель относит гарантии соблюдения трудовых и социальных прав депутатов. Это право на ранее занимаемую должность, на ранее осуществляемую основную деятельность или равноценную ей, право на трудовой стаж, ежегодный оплачиваемый отпуск, медицинское обслуживание и др.

10. Гарантии соблюдения порядка досрочного прекращения полномочий депутата. Полномочия депутата прекращаются досрочно:

- а) по личному заявлению депутата о сложении полномочий;
- б) в случае утраты гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (п. 4 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ);
- в) при вступлении в законную силу обвинительного приговора суда, в случае признания депутата недееспособным по решению суда, избрания депутатом другого представительного органа, замещения должности, несовместимой со статусом депутата;
- г) при досрочном роспуске законодательного органа;
- д) в случае смерти депутата или объявления его умершим.

Решение законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении депутатских полномочий принимается не позднее чем через тридцать дней со дня появления основания для досрочного прекращения депутатских полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями законодательного органа, то не позднее чем через три месяца со дня появления этого основания (п. 5.2 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ).

Законодательное собрание Пермского края. Органом законодательной власти Пермского края является Законодательное собрание. Это самостоятельный орган государственной власти. Законодательное собрание Пермского края – постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Пермского края, реализующий полномочия населения Пермского края по осуществлению власти в сфере правотворчества и правового контроля, а также другие полномочия, предусмотренные федеральными законами, Уставом и законами Пермского края (ч. 1 ст. 16 Устава Пермского края).

Основными задачами Законодательного собрания являются: обеспечение законодательного регулирования общественных отношений; определение единой политики экономического, социального и культурного развития; защита интересов населения во взаимоотношениях с Российской Федерацией и субъектами РФ (ст. 4 Закона Пермского края от 6 марта 2007 г. № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края»).

Основные функции Законодательного собрания: правовая регламентация различных сфер общественной жизни, порядка формирования и функционирования системы органов государственной власти, основных принципов организации местного самоуправления; контроль за реализацией Устава края и других правовых актов Законодательного собрания.

Полномочия Законодательного собрания начинаются с момента открытия первого заседания Законодательного собрания нового созыва. Первое заседание созывается председателем Законодательного собрания предыдущего созыва не позднее двадцати дней после официального опубликования общих итогов выборов. Открывает первое заседание старейший по возрасту депутат (ч. 2 ст. 10 Закона Пермского края «О Законодательном Собрании Пермского края»).

По структуре законодательное собрание является однопалатным органом. Оно состоит из шестидесяти депутатов, избираемых на пять лет. Депутат Законодательного собрания может

быть отозван избирателями в порядке и по основаниям, установленным законом Пермского края.

Органами Законодательного собрания являются комитеты, постоянные и временные комиссии, депутатские объединения (фракции) и депутатские группы. Фракции в Законодательном собрании образуются в обязательном порядке, а депутатские группы – на добровольной основе. Работой Законодательного собрания руководят председатель, первый заместитель и не более двух заместителей председателя.

Помимо прочего, Законодательное собрание вправе принимать решение о создании коллегиальных совещательных и консультативных органов при Законодательном собрании.

Для того чтобы координировать работу комитетов и комиссий, оказывать помощь председателю Законодательного собрания в организации деятельности краевого парламента создается консультативный совет Законодательного собрания. В него входят председатель, первый заместитель, два заместителя председателя Собрания, председатели комитетов, руководители депутатских объединений (фракций) и депутатских групп (ст. 16 Закона Пермского края «О Законодательном Собрании Пермского края»).

В работе консультативного совета вправе принимать участие с правом совещательного голоса губернатор края, полномочный представитель губернатора в Законодательном собрании, председатель правительства края, полномочный представитель правительства края, руководитель аппарата Законодательного собрания, начальник государственно-правового управления аппарата Законодательного собрания.

Для обеспечения деятельности Законодательного собрания создается аппарат, руководитель которого назначается Законодательным собранием.

Для подготовки текстов законопроектов во втором чтении создаются рабочие группы, они образуются из числа депутатов. В состав групп входят также губернатор края (его представитель), представитель правительства края, специалисты.

Основной организационно-правовой формой деятельности Законодательного собрания является заседание. Заседания созываются председателем Законодательного собрания и проводятся по утвержденному графику, как правило, не реже одного раза в месяц, за исключением июля, в котором заседание Законодательного собрания может не проводиться. Формами деятельности являются также депутатские слушания, депутатские расследования, иные мероприятия, проводимые комитетами, комиссиями, депутатскими объединениями (фракциями), депутатскими группами.

Работу Законодательного собрания организуют председатель и его заместители.

Право законодательной инициативы, согласно Уставу Пермского края, принадлежит депутатам Законодательного собрания, комитетам, комиссиям, депутатским объединениям (фракциям), депутатским группам, губернатору края, правительству края, представительным органам местного самоуправления, депутатам Государственной Думы, избранным на территории Пермского края, представителям края в Совете Федерации, Совету муниципальных образований края.

В пределах своей компетенции правом законодательной инициативы обладают: избирательная комиссия края, Уполномоченный по правам человека края, контрольно-счетная палата края.

Инициатива изменения положений Устава принадлежит губернатору края, не менее одной трети депутатов Законодательного собрания, не менее одной трети представительных органов муниципальных образований.

Проекты законов в области местного самоуправления подлежат согласованию с органами местного самоуправления.

Законодательное собрание вправе выразить недоверие губернатору, председателю правительства Пермского края и руководителю финансового органа, в назначении, на должность которого Собрание принимало участие.

Формы взаимодействия Законодательного собрания с другими органами государственной власти края закрепляются в ст. 27 Устава Пермского края.

Контрольные вопросы

1. Можно ли считать законодательный орган власти субъекта Российской Федерации региональным парламентом? Назовите признаки парламента.
2. Каковы основные полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации?
3. Какие основные парламентские процедуры вам известны?
4. В чем отличие депутатских фракций от депутатских групп в законодательном органе?
5. Какие формы контроля использует Законодательное собрание Пермского края по Уставу Пермского края?
6. Кто и по каким основаниям может досрочно прекратить полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации?
7. Что входит в структуру правового статуса депутата?

Контрольные задания

Задание 1. Заполните таблицу, указав и раскрыв содержание признаков Законодательного собрания Пермского края, закрепленных в Уставе Пермского края.

Признак	Содержание	Статья Устава

Задание 2. Составьте схему законодательного процесса в Законодательном собрании Пермского края согласно Уставу Пермского края.

2.3. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исполнительная власть в субъекте Российской Федерации занимает ведущее место в системе органов государственной власти, она наделяется широкими полномочиями и регламентируется более подробно, чем федеральная исполнительная власть в Конституции РФ. И хотя в конституциях и уставах субъек-

тов РФ главы об этой ветви власти иногда следуют после глав о законодательной власти, исполнительная власть, неразрывно связанная с полномочиями главы государства, не ограничивается отведенной ей ролью только исполнителя законов и по своему политическому весу превосходит законодательную власть¹.

Система органов исполнительной власти. В состав единой системы органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации (ст. 17 Федерального закона № 184-ФЗ) входят: 1) высший исполнительный орган; 2) иные исполнительные органы. Кроме того, в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации входит высшее должностное лицо, если эта должность учреждена конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона № 184-ФЗ). Если учреждена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов РФ определяют это лицо как руководителя высшего исполнительного органа и как лицо, возглавляющее исполнительную власть в субъекте или являющееся главой исполнительной власти (например, ст. 42 Устава Свердловской области).

Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации является исключительно самостоятельной при осуществлении полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации согласно ст. 73 Конституции РФ. В то же время органы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ и ч. 3 ст. 17 Федерального закона № 184-ФЗ, входят в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В качестве элемента такой системы органы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации осуществляют полномочия по предметам совместного ведения, а также в пределах ведения

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2007. С. 721.

Российской Федерации те полномочия, которые переданы органам исполнительной власти субъекта РФ федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном ч. 2 ст. 78 Конституции РФ и Федеральным законом № 184-ФЗ.

Построение системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации основано на принципе иерархии. Во-первых, эту систему возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 184-ФЗ). Во-вторых, иные органы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, формируемые в соответствии с утвержденной главой субъекта Российской Федерации структурой исполнительных органов, подчиняются высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации. В качестве элементов такой структуры в субъектах Российской Федерации обычно устанавливаются центральные органы исполнительной власти в субъектах РФ (министерства, главные управления, агентства, инспекции, надзоры), осуществляющие полномочия на всей территории субъекта Федерации, и их территориальные органы, действующие в административно-территориальных единицах.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Следуя федеральной модели построения системы органов государственной власти, субъекты Российской Федерации учреждают во главе региона единоличного руководителя, который в Федеральном законе № 184-ФЗ называется «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации». С 2010 г. федеральный законодатель установил, что наименование должности главы региона не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации, и предписал субъектам Российской Федерации в срок до 1 января 2015 г. привести в соответствие с таким требованием свои учредительные акты и законодательство (п. 6 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ). В настоящее время в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации

Федерации закреплены следующие наименования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: глава республики, губернатор, глава администрации, мэр (в краях, областях, городах федерального значения).

Федеральный законодатель установил требования к кандидату на должность главы региона. Им может быть гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, который подтверждает право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста тридцати лет (п. 3 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ). Он не может быть депутатом, занимать иные государственные и муниципальные должности. Гражданин РФ не может быть избран на срок более пяти лет и не может замещать должность главы региона более двух сроков подряд (п. 5 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ).

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории конкретного субъекта РФ, или депутатами законодательного органа государственной власти субъекта РФ.

Прямые выборы глав регионов проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, но с усложненным порядком выдвижения кандидатур. Кандидаты на указанную должность выдвигаются политическими партиями, при этом политическая партия вправе выдвинуть члена данной политической партии либо беспартийного гражданина. Выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения может предусматриваться законом субъекта Российской Федерации. Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями и выдвинутыми в порядке самовыдвижения кандидатами.

В субъектах Российской Федерации кандидатов должны поддерживать от пяти до десяти процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на вы-

борах глав муниципальных образований, в числе которых должно быть от пяти до десяти процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов. В городах федерального значения кандидатов также должны поддерживать от пяти до десяти процентов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований и избранных на выборах глав внутригородских муниципальных образований. При этом кандидату необходимо получить поддержку не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов, внутригородских муниципальных образований соответственно. Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на выборах глава муниципального образования может поддерживать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения указанной поддержки, необходимо собрать от пяти десятых процента до двух процентов подписей избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

Кандидат считается избранным, если за него проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании.

Федеральным законом предусматривается отзыв избирателями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае установления судом фактов нарушения им законодательства Российской Федерации или законодательства субъекта Российской Федерации либо неоднократного грубого без уважительных причин неисполнения им своих обязанностей. Устанавливаются также требования к процедуре отзыва.

Вторым способом избрания глав регионов являются косвенные выборы. Субъекты РФ могут установить в конституции (уставе), законе региона, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного органа субъекта Федерации. Первыми субъектами Россий-

ской Федерации, принявшими такую модель избрания главы региона, стали республики Дагестан и Ингушетия, такой порядок впоследствии закрепили в своем законодательстве республики Северная Осетия, Карачаево-Черкесия, Крым, город федерального значения Севастополь.

Кандидаты для избрания на должность главы региона представляются в законодательный орган субъекта Российской Федерации Президентом России по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в Государственную Думу и соответствующем региональном законодательном органе. Каждая политическая партия предлагает Президенту РФ не более трех кандидатур, причем это может быть лицо, являющееся членом данной или иной политической партии, либо беспартийное лицо.

Президент из всех предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность главы региона в законодательный орган субъекта Российской Федерации. Порядок избрания главы региона депутатами устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, законодатель установил возможность парламентских выборов глав регионов, причем отбор кандидатов фактически осуществляется политическими партиями и Президентом РФ, а депутатам регионального законодательного органа предстоит выбрать одного из трех кандидатов, предложенных главой государства.

Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации исчисляется со дня его вступления в должность. При вступлении в должность высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. Присяга приносится в торжественной обстановке, как правило, в присутствии членов законодательных, исполнительных и судебных органов, представителей политических партий, избирательных комиссий, средств массовой информации, общественных объединений и др.

Для осуществления функций высшего должностного лица субъекта Российской Федерации лицо наделяется необходимыми полномочиями, перечень которых содержится в федеральном законодательстве и не является исчерпывающим. В соответствии с региональным законодательством высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может наделяться и, как правило, наделяется дополнительными полномочиями.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в отношении законодательного органа субъекта РФ и в сфере законотворчества следующие:

1) вправе участвовать в работе законодательного органа субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

2) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный орган субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному органу субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

3) принимает решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации в случае принятия им закона или иного нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если законодательный орган субъекта Российской Федерации не устранил противоречия в определенный срок;

4) представляет в законодательный орган субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом субъекта РФ;

5) обращается к законодательному органу субъекта Российской Федерации с ежегодным посланием о положении в субъекте РФ;

6) обладает правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации;

7) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным органом субъекта Российской Федерации (п. 7 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ).

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

1) формирует высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа субъекта РФ;

2) осуществляет общее руководство органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

3) утверждает структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

4) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

5) принимает добровольную отставку должностных лиц высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;

6) приостанавливает или отменяет правовые акты высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, иных органов исполнительной власти субъекта РФ и их должностных лиц, если указанные правовые акты не соответствуют федеральному законодательству, законодательству субъекта РФ¹.

¹ Кочев В. А. Указ. соч. С. 227–228.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по формированию государственных органов и назначению должностных лиц:

1) назначает представителя в Совет Федерации РФ от исполнительной власти субъекта Российской Федерации и прекращает его полномочия в порядке, установленном федеральным законодательством;

2) формирует и упраздняет постоянные представительства субъекта Российской Федерации, отзывает представителей после консультаций с законодательным органом субъекта Российской Федерации;

3) назначает половину членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;

4) представляет законодательному органу субъекта Российской Федерации кандидатуру для назначения на должность уполномоченного по правам человека в субъекте РФ; ставит вопрос перед законодательным органом субъекта Российской Федерации об освобождении уполномоченного по правам человека от должности;

5) представляет законодательному органу субъекта Российской Федерации кандидатуру для назначения на должность председателя контрольно-счетной (счетной) палаты;

6) представляет законодательному органу субъекта Российской Федерации кандидатуры для назначения на должности судей конституционного (уставного) суда, мировых судей;

7) предлагает законодательному органу субъекта Российской Федерации кандидатуры для назначения представителями общественности в состав квалификационной коллегии судей;

8) формирует администрацию (аппарат) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

9) формирует консультативные и координирующие органы.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в отношении органов и должностных лиц муниципального образования следующие:

1) выносит предупреждение главе муниципального образования в субъекте Российской Федерации о возможности принятия мер в соответствии с федеральным законодательством в случае, если глава муниципального образования не отменил нормативный правовой акт или его отдельные положения на основании вступившего в силу решения суда;

2) обращается к законодательному органу субъекта Российской Федерации с предложением о вынесении предупреждения представительному органу местного самоуправления в случае, если последний не отменил нормативный правовой акт или его отдельные положения на основании вступившего в силу решения суда;

3) издает указ (постановление) об отрешении главы муниципального образования от должности в соответствии с федеральным законодательством;

4) вносит предложение Президенту РФ об отрешении главы муниципального образования от должности в установленном федеральным законодательством порядке;

5) в случае отрешения от должности главы муниципального образования издает указ (постановление) о назначении выборов главы муниципального образования;

6) в случае отрешения от должности главы муниципального образования назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не определен уставом муниципального образования.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в социально-экономической и финансово-бюджетной сфере:

1) определяет основные направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) вносит на утверждение законодательного органа субъекта Российской Федерации программы социально-экономического развития и иные программы, представляет информацию об их исполнении;

3) ежегодно представляет в законодательный орган субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, отчеты о его исполнении;

4) представляет законодательному органу субъекта Российской Федерации заключения на проекты законов о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета субъекта РФ;

5) выполняет функции распорядителя кредитов при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, за исключением расходов, предусмотренных на содержание законодательного органа субъекта РФ.

Иные полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации:

1) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом высшее должностное лицо субъекта РФ вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

2) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка на территории субъекта Российской Федерации, защищает интересы субъекта РФ;

3) принимает меры по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и социального характера;

4) вправе использовать в необходимых случаях согласительные процедуры;

5) принимает решение о проведении референдума субъекта Российской Федерации;

6) награждает наградами субъекта Российской Федерации и представляет к награждению государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания субъекта Российской Федерации;

7) устанавливает памятные и праздничные дни субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации для реализации своих полномочий издает указы (постановления) и распоряжения (п. 1 ст. 22 Федерального закона № 184-ФЗ). Эти акты обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации и не должны противоречить актам более высокой юридической силы.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случае:

- а) его смерти;
- б) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- в) его отставки по собственному желанию;
- г) отрешения его от должности Президентом России в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации);
- д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- и) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- к) его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ).

Отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации возможен по одному из следующих оснований:

а) нарушение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом;

б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей, установленное соответствующим судом (п. 7.2 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ).

В поддержку инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации собираются подписи избирателей, количество которых должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации принимается законодательным органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента Российской Федерации либо самим Президентом Российской Федерации.

Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в случае:

а) 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 РФ не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных

законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

в) ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей (п. 5 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ).

Решение законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. Это решение направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности. Президент России может принять такое решение, что влечет за собой отставку возглавляемого главой региона высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, Президент РФ принимает решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации еще в двух случаях: когда глава субъекта Российской Федерации уходит в отставку по собственному желанию, и когда глава региона отрешается от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ (п. 1.2 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ).

В связи с досрочным прекращением полномочий высшего должностного лица субъекта РФ Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности главы региона на период до вступления в должность вновь избранного высшего должностного лица субъекта РФ (п. 9 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ). Президент Российской Федерации назначает также временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случае, если глава региона не может осуществлять свои полномочия в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению полномочий выс-

шего должностного лица субъекта РФ (п. 9.1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ).

Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не вправе распускать законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта РФ для временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Федерации могут быть установлены ограничения на осуществление отдельных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (п. 10 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ). Так, временно исполняющий обязанности губернатора Ставропольского края не имеет права отправлять в отставку правительство Ставропольского края или отдельных членов правительства Ставропольского края (ст. 38 Устава Ставропольского края).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства РФ, конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган субъекта РФ возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и является постоянно действующим коллегиальным органом исполнительной власти субъекта РФ.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ (п. 3 ст. 20 Федерального закона № 184-ФЗ).

Наименования высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации различны. В республиках это обычно кабинет министров или правительство, в иных субъектах Российской Федерации – правительство либо администрация. Например, кабинет министров создан в республиках Адыгея и Татарстан, а правительство – в республиках Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Карачаево-Черкесской Республике и др. Правительства сформированы и действуют в Алтайском и Хабаровском краях, в Архангельской, Брянской, Новосибирской областях и других субъектах Российской Федерации. Администрация в качестве высшего исполнительного органа власти действует во Владимирской, Ленинградской, Липецкой, Смоленской и других областях.

Руководство высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации осуществляет высшее должностное лицо субъекта РФ или иное должностное лицо – председатель правительства либо премьер-министр. Так, в соответствии с п. 3 ст. 51 Устава Омской области губернатор Омской области по должности является председателем правительства Омской области. Пункт 2 ст. 50 Устава Свердловской области устанавливает, что губернатор Свердловской области руководит правительством Свердловской области, определяет основные направления его деятельности и несет ответственность за нее. В Чеченской Республике правительство возглавляет председатель правительства республики. В Республике Татарстан премьер-министр определяет направления деятельности кабинета министров Республики Татарстан и организует его работу.

Состав высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации определяется в конституции (уставе) и специальных законах о правительстве субъекта РФ. При этом перечень лиц, входящих в состав высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, может быть исчерпывающим и полным либо неполным и относительно определенным. К примеру, в правительство Москвы входят мэр Москвы, заместители мэра Москвы в правительстве Москвы (в том числе пер-

вые), министры правительства Москвы (ч. 3 ст. 44 Устава города Москвы). Согласно ст. 5 Закона Свердловской области «О Правительстве Свердловской области» правительство Свердловской области состоит из губернатора Свердловской области и членов правительства Свердловской области, количество которых устанавливается губернатором Свердловской области. В состав правительства Самарской области входят председатель правительства, его заместители, министры и иные члены правительства, назначенные губернатором Самарской области, хотя и не возглавляющие министерства Самарской области (см. ст. 2 Закона Самарской области «О Правительстве Самарской области»).

Порядок формирования высших исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации вариативен и устанавливается законодательством субъектов РФ. В некоторых субъектах Российской Федерации назначение должностных лиц высших исполнительных органов субъектов РФ находится исключительно в ведении высшего должностного лица субъекта РФ. Так, заместители мэра Москвы в правительстве Москвы (в том числе первые) и министры правительства Москвы назначаются на должность и освобождаются от должности мэром Москвы (ч. 4 ст. 44 Устава города Москвы). Правительство Брянской области формируется губернатором в трехмесячный срок со дня вступления в должность в соответствии с Уставом Брянской области (ч. 1 ст. 9 Закона Брянской области «О Правительстве и системе исполнительных органов государственной власти Брянской области»).

В других субъектах Российской Федерации в формировании состава высших исполнительных органов власти принимает участие законодательный орган власти субъектов Российской Федерации. Он либо утверждает, либо согласовывает назначение на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации. Например, в Свердловской области первые заместители губернатора области, являющиеся членами правительства Свердловской области, назначаются на должность губернатором Свердловской

области с согласия областного Законодательного собрания (ч. 1 ст. 7 Закона Свердловской области «О Правительстве Свердловской области»). В Республике Татарстан Государственный совет утверждает по представлению главы Республики Татарстан кандидатуру премьер-министра (п. 18 ст. 75 Конституции Республики Татарстан).

Основные полномочия высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации закрепляются в ст. 21 Федерального закона № 184-ФЗ. Они обусловлены необходимостью выполнения высшим исполнительным органом основных функций, в число которых входят:

1) разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации,

2) участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Для реализации этих функций высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации наделяется следующими полномочиями:

1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

2) осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; меры по предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта РФ, их язы-

ков и культуры; по защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

3) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в законодательный орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ;

4) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и утверждает (одобряет) такие документы;

5) обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет об исполнении указанного бюджета, ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта РФ, ежегодные отчеты о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный орган государственной власти субъекта РФ;

6) формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

7) управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта РФ, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;

8) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам

Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

9) осуществляет возложенные на него полномочия, которые установлены нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ, предусматривающими передачу органам исполнительной власти субъектов РФ осуществления отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти;

10) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Порядок деятельности высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации. Основной организационно-правовой формой деятельности высшего исполнительного органа являются заседания.

Заседания высшего исполнительного органа власти проводятся, как правило, не реже одного раза в месяц. Заседание высшего исполнительного органа власти считается правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного количества лиц, входящих в состав высшего исполнительного органа власти.

Заседания высшего исполнительного органа власти проводятся под руководством главы субъекта Российской Федерации или председателя высшего исполнительного органа власти. В случае его временного отсутствия заседание высшего исполнительного органа власти проводит один из заместителей руководителя высшего исполнительного органа власти в соответствии с распределением обязанностей.

На заседаниях высшего исполнительного органа власти могут рассматриваться любые вопросы, отнесенные к его компетенции. В некоторых субъектах Российской Федерации предусматривается возможность рассмотрения высшим исполнительным органом власти вопросов, отнесенных к его компетенции,

без созыва заседаний высшего исполнительного органа власти или на заседаниях президиума высшего исполнительного органа власти. При этом законодательно устанавливается перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях высшего исполнительного органа власти. Решения без созыва заседаний высшего исполнительного органа власти могут приниматься путем опросов членов высшего исполнительного органа власти в форме письменного согласования проектов правовых актов членами высшего исполнительного органа власти (см., к примеру, ст. 13 Закона Красноярского края «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края»).

На заседаниях высшего исполнительного органа власти вправе присутствовать депутаты законодательного органа власти субъекта Российской Федерации, судьи конституционного (уставного) суда, если он создан в субъекте РФ, уполномоченные по правам человека в субъекте РФ, председатель, члены контрольно-счетного органа субъекта РФ.

Высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации через средства массовой информации информирует население субъекта РФ о вопросах, рассмотренных на заседаниях, и принятых по этим вопросам решениях.

Акты высшего исполнительного органа власти. Для реализации своих полномочий высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации издает постановления и распоряжения. В форме постановлений принимаются акты высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, имеющие нормативный характер, а также ненормативные (индивидуальные) правовые акты по наиболее важным вопросам, решение которых относится к компетенции высшего исполнительного органа. В форме распоряжений принимаются акты, не являющиеся нормативными. Являясь подзаконными актами, данные акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ,

указам (постановлениям) высшего должностного лица субъекта РФ. Высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации может принимать обращения, заявления и иные акты, не содержащие правовых предписаний.

Постановления и распоряжения высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации подписываются его руководителем. Высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации контролирует исполнение изданных им актов.

Постановления высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации подлежат официальному опубликованию, за исключением постановлений или их частей, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или иную охраняемую законом тайну, или сведения конфиденциального характера. Датой официального опубликования постановлений высшего исполнительного органа субъекта РФ считается дата первой публикации текста постановления в одном из официальных изданий, определенных в качестве таковых для официального опубликования актов субъекта Российской Федерации.

Акты высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, противоречащие актам с более высокой юридической силой, могут быть опротестованы соответствующим прокурором или отменены в установленном законом порядке. Согласно ч. 2 ст. 85 Конституции РФ Президент России вправе приостановить действие акта высшего исполнительного органа власти субъекта РФ в случае противоречия этого акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. В период действия указа Президента РФ о приостановлении действия актов высший исполнительный орган власти субъекта Федерации не может издать другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом РФ, либо вносящего в него необходимые изменения.

Прекращение деятельности высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации осуществляется в случаях сложения полномочий или отставки.

Высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации слагает свои полномочия (в некоторых субъектах РФ это именуется отставкой) перед вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в день его официального вступления в должность. Решение о сложении полномочий, как правило, принимается на заседании высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации и оформляется постановлением. Высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации вправе сложить свои полномочия по собственной инициативе. В случае сложения полномочий высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового состава.

Отставка высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации производится по решению высшего должностного лица субъекта РФ в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением полномочий. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации может быть принято решение об отставке высшего исполнительного органа власти субъекта РФ в связи с освобождением от должности его руководителя. Высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации, находящийся в отставке, продолжает действовать до формирования нового состава.

Органы исполнительной власти в Пермском крае. Систему исполнительных органов государственной власти Пермского края составляют: правительство Пермского края, иные органы исполнительной власти, их территориальные органы или структурные подразделения на территории Пермского края, уполномоченные осуществлять функции государственного управления в установленной сфере деятельности в целях реализации социально-экономического развития Пермского края (ч. 1 ст. 22 Устава Пермского края).

На основе этой нормы Устава Пермского края Законом Пермского края от 7 сентября 2007 г. № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» (Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 10) определяются основные элементы системы как взаимосвязанной совокупности исполнительных органов. В систему входят правительство Пермского края, министерства Пермского края, агентства Пермского края, инспекции Пермского края, иные исполнительные органы государственной власти Пермского края, их территориальные органы или обособленные структурные подразделения на территориях Пермского края.

Исполнительные органы государственной власти Пермского края создаются, реорганизируются и ликвидируются в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти Пермского края. Структура исполнительных органов государственной власти Пермского края определяется губернатором Пермского края.

Губернатор Пермского края возглавляет исполнительную власть в Пермском крае и несет ответственность за обеспечение исполнения правительством Пермского края действующего законодательства (ст. 7 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края»). Губернатор Пермского края:

1) определяет цели и задачи деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края в рамках реализации приоритетных направлений развития Пермского края и стратегических программных мероприятий;

2) формирует правительство Пермского края и принимает решение об его отставке;

3) назначает на должность и освобождает от должности председателя правительства Пермского края и руководителя финансового органа Пермского края по согласованию с Законодательным собранием Пермского края;

4) вправе принять решение об отставке правительства Пермского края в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением правительством Пермского края своих полномочий;

5) назначает на должность и освобождает от должности по представлению председателя правительства Пермского края заместителей председателя правительства Пермского края и иных членов правительства Пермского края;

6) определяет структуру исполнительных органов государственной власти Пермского края, принимает решение об образовании, реорганизации, упразднении исполнительных органов государственной власти Пермского края;

7) устанавливает общую предельную штатную численность, суммированный фонд должностных окладов исполнительных органов государственной власти Пермского края и аппарата правительства Пермского края;

8) устанавливает меры по совершенствованию государственного управления, утверждает программу административной реформы в исполнительных органах государственной власти Пермского края;

9) осуществляет управление государственной гражданской службой Пермского края, реализацию кадровой политики;

10) определяет общие правила прохождения государственной гражданской службы Пермского края в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Пермского края;

11) осуществляет полномочия представителя нанимателя в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Пермского края;

12) определяет основные направления деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края в сфере защиты населения и территории Пермского края от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и краевого характера и ликвидации их последствий, в сфере государственной и общественной безопасности Пермского края;

13) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Пермского края с иными органами государст-

венной власти Пермского края и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Пермского края с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

14) вправе принять к рассмотрению любой вопрос, отнесенный к полномочиям правительства Пермского края;

15) представляет в Законодательное собрание Пермского края ежегодные отчеты о результатах деятельности правительства Пермского края, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным собранием Пермского края (ст. 10 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края»).

Правительство Пермского края возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Пермского края и осуществляет непосредственное руководство исполнительными органами государственной власти Пермского края.

Правительство формируется губернатором и подотчетно ему. Краевое правительство является коллегиальным органом. В его состав входят: председатель, заместитель председателя, министры Пермского края, глава Коми-Пермяцкого округа – министр по делам Коми-Пермяцкого округа и иные члены. Председатель правительства Пермского края назначается на должность губернатором Пермского края по согласованию с краевым Законодательным собранием. Правительство Пермского края приступает к осуществлению своих полномочий после назначения более половины членов от общего состава правительства Пермского края.

Заседание правительства Пермского края считается правомочным для принятия решений, если на нем присутствует более половины членов от общего состава. Все заседания правительства края проводятся под руководством председателя правительства Пермского края. На заседание могут быть приглашены с правом совещательного голоса иные должностные лица.

Полномочия правительства Пермского края. Правительство Пермского края:

1) осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью, регламентирует форму и порядок предоставления мер социальной поддержки и социального обслуживания населения, поддержки семей, развития здравоохранения, образования, установленных федеральными законами и законами Пермского края;

2) формирует (создает, реорганизует, ликвидирует) исполнительные органы государственной власти Пермского края в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти Пермского края, определяемой губернатором Пермского края;

3) утверждает положения об исполнительных органах государственной власти Пермского края и аппарате правительства Пермского края, их административные регламенты;

4) руководит работой исполнительных органов государственной власти Пермского края и контролирует их деятельность;

5) обеспечивает реализацию установленных целей и задач деятельности органов исполнительной власти Пермского края и достижение приоритетных направлений развития Пермского края и стратегических программных мероприятий;

6) управляет и распоряжается государственной собственностью и земельными ресурсами Пермского края, обеспечивает разработку планов приватизации государственного имущества Пермского края и контроль их исполнения;

7) составляет проект бюджета Пермского края на очередной финансовый год и обеспечивает представление в Законодательное собрание Пермского края бюджетного послания в соответствии с законом Пермского края;

8) обеспечивает исполнение бюджета Пермского края, контроль исполнения бюджета и подготовку отчета о его исполнении для представления в Законодательное собрание Пермского края;

9) готовит предложения для губернатора Пермского края по заключению договоров с федеральными органами государственной власти о разграничении полномочий, а также заключает соглашения с федеральными органами исполнительной власти по вопросам передачи полномочий;

10) содействует территориальным органам федеральных органов исполнительной власти в осуществлении ими своих полномочий;

11) обеспечивает взаимодействие исполнительных органов государственной власти Пермского края с органами местного самоуправления, координацию их деятельности;

12) заключает договоры и соглашения, выступает истцом и ответчиком в судах;

13) создает коллегиальные и совещательные органы;

14) устанавливает дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, и требования к минимальному размеру оплаченного уставного капитала (уставного фонда) – не более чем одного миллиона рублей для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции (за исключением организаций общественного питания).

Правительство Пермского края в рамках своих полномочий издает постановления и распоряжения. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений правительства Пермского края. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений правительства Пермского края. Постановления правительства Пермского края вступают в силу со дня подписания, если не предусмотрен иной порядок вступления их в силу.

Полномочия правительства Пермского края прекращаются в случае сложения им своих полномочий перед вновь избранным губернатором Пермского края или по собственной инициативе, а также в случае отставки правительства. Отставка правительства Пермского края производится по решению губернатора

Пермского края в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением правительством своих полномочий. Губернатор Пермского края может принять решение об отставке правительства Пермского края в связи с освобождением от должности председателя правительства Пермского края. Правительство Пермского края, находящееся в отставке, продолжает действовать до формирования нового состава правительства губернатором Пермского края.

Иные исполнительные органы государственной власти Пермского края. Основной задачей этих органов является непосредственное либо через подведомственные организации управление социально-экономической инфраструктурой Пермского края. Структура исполнительных органов Пермского края определяется губернатором Пермского края и включает министерства, агентства и инспекции.

Министерство края – это исполнительный орган государственной власти края, преимущественно осуществляющий функции по выработке региональной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами губернатора края и правительства края сфере деятельности. Министерство возглавляет министр (ст. 21 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края»). Всего в крае восемнадцать министерств (министерство финансов, министерство территориальной безопасности, министерство транспорта, министерство образования и науки, министерство строительства и архитектуры, министерство экономического развития и инвестиций, министерство здравоохранения, министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии и др.).

Агентство края – это исполнительный орган государственной власти, преимущественно осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции (ч. 1 ст. 22 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края»). Возглавляет агентство руководитель. Всего

в крае три агентства (по занятости населения, по делам архивов, по делам юстиции и мировых судей).

Инспекция края – это исполнительный орган государственной власти края, осуществляющий преимущественно функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности (ч. 1 ст. 23 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края»). Возглавляет инспекцию руководитель. Всего в крае пять инспекций (государственная ветеринарная инспекция, инспекция государственного технического надзора, государственная инспекция по экологии и природопользованию и др.).

Территориальные исполнительные органы власти – это образуемые в административно-территориальных единицах края территориальные органы краевых исполнительных органов или обособленные структурные подразделения краевых исполнительных органов (ст. 24 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края»). Территориальные органы или обособленные структурные подразделения краевых органов уполномочены осуществлять функции государственного управления в установленной сфере деятельности на определенной территории – в административно-территориальной единице.

Для обеспечения деятельности губернатора и правительства Пермского края формируются и действуют организационно-вспомогательные органы: администрация губернатора Пермского края и аппарат правительства Пермского края. Они не являются исполнительными органами государственной власти, а лишь способствуют исполнению полномочий губернатора и правительства Пермского края.

Контрольные вопросы

1. Какие органы входят в систему органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации?
2. Какими способами могут избираться главы субъектов Российской Федерации?

3. Как глава региона оказывает влияние на правительство субъекта Российской Федерации?

4. Каков порядок отрешения от должности главы субъекта Российской Федерации?

5. Каково место правительства субъекта Российской Федерации в системе разделения властей? Какой орган максимально влиятелен для него?

6. Какие основные функции выполняет правительство субъекта Российской Федерации?

7. Раскройте понятие и структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Контрольные задания

Задание 1. Заполните таблицу, указав функции главы субъекта РФ и полномочия, позволяющие ему осуществлять свои функции.

Функция главы субъекта РФ	Полномочия главы субъекта РФ

Задание 2. Охарактеризуйте этапы формирования правительства Пермского края. Укажите характерные черты каждого этапа.

Задание 3. Заполните таблицу, указав и раскрыв содержание оснований для прекращения деятельности правительства Пермского края.

Основание	Порядок применения

2.4. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Судебная власть на территории субъектов Российской Федерации осуществляется судами общей юрисдикции, арбитражными судами и конституционными (уставными) судами, которые входят в единую судебную систему РФ. Значительная часть этих судов является федеральными органами государственной

власти, осуществляющими судебную власть на территории субъектов Российской Федерации. К ним относятся республиканские, краевые, областные и окружные суды конкретных субъектов Российской Федерации (например, Пермский краевой суд, арбитражный суд Пермского края, суд Свердловского района г. Перми, военный суд Пермского гарнизона). Все эти суды, являясь элементами федеральной системы органов государственной власти, не входят в систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1) относит к судам субъектов Российской Федерации только конституционные (уставные) суды и мировых судей. Именно эти суды являются звеньями государственной власти субъектов РФ, осуществляющими на территории субъектов РФ судебную ветвь государственной власти. При этом важно иметь в виду, что конституционные или уставные суды формируются и могут действовать только в тех субъектах Российской Федерации, где создание таковых предусмотрено конституциями и уставами субъектов Федерации. Зато создание и деятельность мировых судей предусмотрены на основе федерального закона во всех субъектах Российской Федерации.

Конституционные (уставные) суды в субъектах Российской Федерации являются органами государственной власти субъектов РФ, которые самостоятельно и независимо осуществляют от имени субъекта Российской Федерации судебную власть на соответствующей территории в форме конституционного судопроизводства. Федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации право самостоятельно решать вопрос об учреждении конституционных (уставных) судов. Поэтому только часть субъектов РФ внесли соответствующие положения о создании уставных судов в свои конституции или уставы. В частности, в ч. 6 ст. 15 Устава Пермского края прописано, что для рассмотрения вопросов соответствия законов Пермского

края и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления Пермского края Уставу Пермского края, а также для толкования Устава в Пермском крае может быть создан Уставный суд Пермского края. Однако ни решения о создании такого суда, ни закона о его статусе не принято. Подобное положение может быть объяснено рядом объективных и субъективных обстоятельств.

Конституционные (уставные) суды образованы и действуют большей частью в республиках, а также в трех иных субъектах Российской Федерации. Нормы учредительных актов нескольких десятков субъектов Российской Федерации предусматривают право образования конституционных (уставных) судов, которое не реализуется.

В состав конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации входят, как правило, от трех (Республика Бурятия) до семи (Санкт-Петербург) судей. Они назначаются на должность законодательным органом власти субъектов Российской Федерации на срок до пяти-шести лет с ограничением последующих назначений (не более трех раз) или на один срок в двенадцать-пятнадцать лет. Судьи конституционного (уставного) суда могут работать как на постоянной профессиональной основе, так и на общественных началах.

Компетенции конституционных (уставных) судов закрепляются в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Данные суды рассматривают дела о соответствии конституции (уставу) законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также осуществляют толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Однако данный перечень вопросов не является исчерпывающим, так как конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации могут рассматривать другие дела, если они не отнесены федеральным законодателем к компетенции иных судов. Поэтому в некоторых

субъектах Российской Федерации к компетенции конституционных (уставных) судов относят: разрешение споров о компетенции между органами государственной власти, между органами государственной власти и органами местного самоуправления; проверку конституционности правоприменительной практики и др. Например, согласно ст. 3 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность нормативного правового акта органа государственной власти Республики Башкортостан, органа местного самоуправления.

Принятые конституционным (уставным) судом решения вступают в силу после их провозглашения, являются окончательными, обязательными для исполнения и не могут быть пересмотрены иным судом. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных законом случаях.

Вторым элементом судебной власти, входящим в систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации, являются мировые судьи. Их правовой статус устанавливается Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270) (далее – Федеральный закон № 188-ФЗ). Согласно ст. 1 данного федерального закона мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему России.

Должности мировых судей являются государственными должностями, они создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации одновременно с созданием или уп-

разднением судебных участков. Мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебных участков. Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации из расчета численности населения на одном участке от пятнадцати тысяч до двадцати трех тысяч человек. В административно-территориальных единицах с численностью населения менее пятнадцати тысяч человек создается один судебный участок.

Мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избираются на должность населением судебного участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (ст. 6 Федерального закона № 188-ФЗ). В Пермском крае мировые судьи назначаются на должность Законодательным собранием Пермского края по представлению председателя Пермского краевого суда при наличии положительного заключения квалификационной коллегии судей Пермского края (ст. 6 Закона Пермского края от 31 марта 2014 г. № 320-ПК «О мировых судьях в Пермском крае» (Бюллетень законов Пермского края... 2014. № 13)). Каждый мировой судья назначается на должность в индивидуальном порядке. О назначении (избрании) на должность мирового судьи судебного участка население оповещается через средства массовой информации.

Мировой судья назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет (п. 1 ст. 7 Федерального закона № 188-ФЗ). В большинстве субъектов Российской Федерации мировой судья назначается (избирается) на три года (например в Пермском крае, Ульяновской области). По истечении первоначального срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения (избрания) на данную должность.

При повторном и последующих назначениях (избраниях) на должность мирового судьи мировой судья назначается (избирается) на срок, устанавливаемый законом субъекта Российской Федерации

Федерации, но не менее чем на пять лет (в Пермском крае – на десять лет).

Мировой судья единолично рассматривает дела, отнесенные к его компетенции. В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 188-ФЗ мировой судья рассматривает в первой инстанции:

1) уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с ч. 1 ст. 31 Уголовно-процессуального кодекса РФ;

2) дела о выдаче судебного приказа;

3) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;

4) дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

5) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным;

6) дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

7) дела об определении порядка пользования имуществом;

8) дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов РФ.

Мировой судья рассматривает также дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, принятых им в первой инстанции и вступивших в силу.

Материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют органы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Вступившие в силу постановления мировых судей, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации (ч. 3 ст. 1 Федерального закона № 188-ФЗ).

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятия «судебная власть» и «судебная система». Как они соотносятся?
2. Каким образом реализуется принцип единства судебной системы в деятельности судов субъектов Российской Федерации?
3. Какие виды судопроизводства осуществляются судами субъектов Российской Федерации?
4. Кто осуществляет конституционный контроль в субъектах Российской Федерации?
5. Какие судебные органы вправе толковать устав субъекта Российской Федерации?
6. Каким образом наделяются полномочиями мировые судьи?
7. Перечислите полномочия мировых судей.

ПРИЛОЖЕНИЕ

УСТАВ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Принят Законодательным Собранием
Пермского края 19 апреля 2007 года

Законодательное Собрание Пермского края,
выражая волю и интересы населения Пермского края,
признавая права и свободы человека и гражданина как высшие
ценности,

сознавая свою ответственность за социально-экономическое,
политическое и культурное развитие края,

стремясь вместе со всем многонациональным народом России к
упрочению принципов федерализма, демократии, созданию право-
вого государства и гражданского общества,

принимает в соответствии с Конституцией Российской Федера-
ции настоящий Устав в качестве учредительного нормативного
правового акта,

определяющего статус и организацию Пермского края как субъ-
екта Российской Федерации,

гарантирующего на территории Пермского края права и свобо-
ды человека и гражданина, закрепленные Конституцией Россий-
ской Федерации, международными договорами Российской Феде-
рации и другими международно-правовыми актами, признаваемы-
ми Российской Федерацией, образующего основу законодательства
и правотворчества по вопросам исключительного ведения Перм-
ского края и предметам совместного ведения с Российской Федера-
цией в соответствии с федеральными законами,

устанавливающего систему органов государственной власти
Пермского края, цели, принципы достижения поставленных целей
и механизмы ответственности в их деятельности,

действующего на всей территории Пермского края и имеющего
высшую юридическую силу в системе законодательства Пермского
края.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Статус Пермского края

1. Пермский край входит в состав Российской Федерации в качестве субъекта Российской Федерации.

Пермский край имеет свою территорию, собственность, систему органов государственной власти, Устав Пермского края (далее – Устав) и иное законодательство, символику.

Пермский край как равноправный субъект в составе Российской Федерации обладает в границах своей территории всеми властными полномочиями субъекта Российской Федерации, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и иным законодательством края.

2. Пермский край является правопреемником Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

Днем Пермского края является первое воскресенье декабря.

3. Административным центром Пермского края является город Пермь.

Статья 2. Человек и государственная власть Пермского края

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью органов государственной власти Пермского края.

Статья 3. Население и государственная власть Пермского края

1. Вся власть в Пермском крае исходит от многонационального народа Российской Федерации и осуществляется им на всей территории края в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и настоящим Уставом.

2. Население Пермского края осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим и непосредственным выражением власти населения Пермского края являются референдум и свободные выборы.

4. Органы государственной власти Пермского края осуществляют взаимодействие с населением в целях устойчивого развития Пермского края, благополучия и процветания его населения, сохранения благоприятной окружающей среды.

5. Взаимодействие населения и органов государственной власти Пермского края осуществляется на основе следующих принципов:

признания за гражданином права осуществлять и защищать свои интересы любым не запрещенным законом способом;

уважения и поддержки органами государственной власти Пермского края деятельности граждан и их объединений, направленной на осуществление и защиту общественных интересов;

признания за гражданами и их объединениями права влиять на управление делами государства;

гласности и открытости деятельности органов государственной власти Пермского края;

взаимного контроля и ответственности.

Статья 4. Символика Пермского края

Пермский край имеет официальные символы: герб и флаг. Герб Пермского края и флаг Пермского края, их описание и порядок официального использования устанавливаются законом Пермского края.

Статья 5. Границы Пермского края

Границами Пермского края являются границы между Пермским краем и сопредельными субъектами Российской Федерации.

Границы между Пермским краем и сопредельными субъектами Российской Федерации могут быть изменены только с соблюдением порядка, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, по соглашению между Пермским краем и соответствующим сопредельным субъектом Российской Федерации с согласия населения Пермского края, выраженного в порядке, определенном законом Пермского края.

Статья 6. Территориальная организация Пермского края

1. Территория Пермского края является составной частью территории Российской Федерации.

2. В целях осуществления государственного управления, определения территориальных основ построения системы органов государственной власти и создания оптимальных условий для ее функционирования, реализации единой государственной политики с учетом эффективного использования природного, экономического, социального, инфраструктурного потенциала, а также исторических, национальных и иных местных традиций территория Пермского края делится на административно-территориальные единицы Пермского края.

3. Принципы административно-территориального деления Пермского края, границы административно-территориальных единиц Пермского края, их виды, статус и состав, порядок их образования, преобразования, упразднения, объединения, разделения, а также установления и изменения их границ устанавливаются законами Пермского края.

4. Коми-Пермяцкий округ входит в состав Пермского края как административно-территориальная единица с особым статусом, определяемым настоящим Уставом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Иное территориальное деление Пермского края или его включение в иные территориальные образования в общефедеральных целях определяется федеральными законами.

6. В целях обеспечения оптимальных условий для осуществления местного самоуправления и содействия его развитию территория Пермского края разграничивается между муниципальными образованиями.

Статусы и границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами Пермского края в соответствии с требованиями, предусмотренными федеральным законом.

Статья 7. Предметы ведения и полномочия Пермского края

Предметы ведения и полномочия Пермского края определяются исходя из разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Пермским краем, установленных Конституцией Российской Федерации, федеративным и иными договорами, на:

полномочия Пермского края по предметам ведения Российской Федерации;

полномочия Пермского края по предметам совместного ведения Российской Федерации и Пермского края как субъекта Российской Федерации;

предметы ведения и полномочия Пермского края.

Статья 8. Международные, внешнеэкономические и межрегиональные связи Пермского края

1. Пермский край осуществляет международные и внешнеэкономические связи, не противоречащие международным договорам и соглашениям Российской Федерации, заключает договоры и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

Международные договоры и соглашения Пермского края подписываются губернатором Пермского края и подлежат утверждению Законодательным Собранием Пермского края в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами Пермского края.

2. Пермский край заключает договоры и соглашения, осуществляет иные межрегиональные связи с субъектами Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Пермского края.

Глава II. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Статья 9. Гарантии прав и свобод человека и гражданина

1. Права и свободы человека и гражданина обеспечиваются и гарантируются независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, должностного и социального положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными законами и законами Пермского края.

2. На территории Пермского края не должны издаваться нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

3. Нормативные правовые акты Пермского края и муниципальных образований могут устанавливать дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в Пермском крае.

4. Граждане Российской Федерации, проживающие на территории Пермского края, имеют право участвовать в отправлении правосудия в порядке, предусмотренном федеральным законом.

Статья 10. Гарантии участия граждан в референдумах и выборах

1. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти Пермского края и органы местного самоуправления, быть назначенными на государственные должности и государственные должности государственной гражданской службы края, а также участвовать в референдуме.

2. Референдум и выборы в Пермском крае являются свободными и осуществляются в соответствии с принципами, закрепленными в Конституции Российской Федерации, федеральных законах.

3. Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, вправе избирать, голосовать на референдуме, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях и действиях по подготовке референдума. По достижении возраста, установленного федеральными законами и законами Пермского края, гражданин Российской Федерации имеет право быть избранным в органы государственной власти Пермского края и органы местного самоуправления.

Не имеют право избирать, быть избранными и участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

4. Порядок подготовки и проведения референдума и выборов регулируются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Пермского края.

5. Принятое референдумом решение может быть отменено или изменено только референдумом, проводимым не ранее чем через два года после принятия решения, либо признано недействительным в судебном порядке.

Статья 11. Формы гражданского участия в управлении делами государства

1. В соответствии с федеральными законами и законами Пермского края граждане и их объединения вправе:

обращаться в органы государственной власти Пермского края;
организовывать и проводить независимую общественную экспертизу социально значимых решений органов государственной власти Пермского края до принятия решения об их реализации;

принимать участие в разработке нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края;

осуществлять гражданский контроль деятельности органов государственной власти Пермского края.

2. Органы государственной власти Пермского края обеспечивают: доступность для обращений граждан и предоставление письменных ответов по существу;

создание рабочих групп по подготовке решений и общественных советов при органах государственной власти и их структурных подразделениях,

организацию публичных слушаний.

3. Влияние граждан и их объединений на управление делами государства может осуществляться в иных формах, не запрещенных законом.

Статья 12. Гарантии получения информации о деятельности органов государственной власти Пермского края

1. Каждый имеет право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти Пермского края, не обосновывая необходимость ее получения. Ограничение доступа к информации допускается только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Установление служебной тайны органами государственной власти Пермского края допускается только на основании закона Пермского края.

2. Органы государственной власти Пермского края обеспечивают по запросам населения бесплатный доступ к нормативным правовым актам Пермского края на всей его территории, а также в установленном порядке выдают заверенные копии правовых актов.

3. Губернатор Пермского края, Правительство Пермского края, иные органы государственной власти Пермского края, лица, замещающие государственные должности Пермского края, депутаты, депутатские объединения (фракции, группы) Законодательного Собрания Пермского края ежегодно обнародуют отчеты о своей деятельности.

Статья 13. Иные права и свободы человека и гражданина

Иные права и свободы человека и гражданина обеспечиваются и гарантируются в Пермском крае в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными и краевыми законами.

Статья 14. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления Пермского края и должностными лицами учреждается государственная должность – Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае действует на основании настоящего Устава, закона Пермского края в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Глава III. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

Статья 15. Система органов государственной власти

1. Органы государственной власти Пермского края осуществляют свою деятельность на основе принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

2. Систему органов государственной власти Пермского края составляют: законодательный орган государственной власти Пермского края; высшее должностное лицо Пермского края; высший исполнительный орган государственной власти Пермского края;

образованные в Пермском крае судебные органы; иные органы государственной власти Пермского края, образуемые в соответствии с настоящим Уставом.

3. В Пермском крае устанавливается должность высшего должностного лица Пермского края – губернатор Пермского края. Губернатор Пермского края возглавляет исполнительную власть в Пермском крае.

4. Законодательная власть Пермского края осуществляется Законодательным Собранием Пермского края.

5. Исполнительная власть Пермского края осуществляется системой исполнительных органов государственной власти Пермского края во главе с Правительством Пермского края, являющимся высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края.

Система исполнительных органов государственной власти Пермского края устанавливается законом Пермского края в соответствии с федеральным законом и настоящим Уставом.

6. Судебная власть в Пермском крае осуществляется федеральными судами и мировыми судьями Пермского края.

Для рассмотрения вопросов соответствия законов Пермского края и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления Пермского края настоящему Уставу, а также для толкования настоящего Устава в Пермском крае может быть создан Уставный суд Пермского края. Порядок создания и деятельности Уставного суда устанавливается законом Пермского края.

7. Для обеспечения на территории Пермского края избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в Пермском крае создается государственный орган – избирательная комиссия Пермского края. Порядок создания и деятельности избирательной комиссии устанавливается законом Пермского края.

8. Для обеспечения финансового контроля и контроля за управлением и распоряжением государственной собственностью Пермского края создается орган государственного финансового контроля – Контрольно-счетная палата Пермского края. Порядок создания и деятельности Контрольно-счетной палаты устанавливается законом Пермского края.

9. Для организации взаимодействия губернатора края с органами исполнительной власти края, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и координации их деятельности в рамках реализации единой государственной политики в Пермском крае создается государственный орган – администрация губернатора Пермского края.

10. Органы государственной власти Пермского края являются правопреемниками органов государственной власти Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Порядок осуществления правопреемства определяется федеральными законами, настоящим Уставом, законами и иными нормативными правовыми актами Пермского края.

Статья 16. Законодательное Собрание Пермского края

1. Законодательное Собрание Пермского края – постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Пермского края, реализующий полномочия населения Пермского края по осуществлению власти в сфере правотворчества и правового контроля, а также другие полномочия, предусмотренные федеральными законами, настоящим Уставом и законами Пермского края.

Законодательное Собрание принимает Устав Пермского края, вносит в него изменения и дополнения, осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Пермского края и предметам совместного ведения Российской Федерации и Пермского края в пределах полномочий Пермского края, осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Пермского края.

2. Законодательное Собрание Пермского края состоит из шестидесяти депутатов, избираемых сроком на пять лет гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Пермского края и обладающими активным избирательным правом.

Порядок выборов депутатов Законодательного Собрания определяется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Пермского края.

2.1. Вновь избранное Законодательное Собрание Пермского края собирается на первое заседание не позднее тридцати дней со дня его избрания в правомочном составе.

3. Депутат Законодательного Собрания может быть отозван избирателями в порядке и по основаниям, установленными законом Пермского края в соответствии с федеральными законами.

4. Статус депутата Законодательного Собрания определяется законом Пермского края в соответствии с настоящим Уставом и федеральными законами.

5. Законодательное Собрание Пермского края формирует свою организационную структуру; из числа своих депутатов избирает председателя Законодательного Собрания и заместителей председателя Законодательного Собрания, утверждает состав комитетов и комиссий.

Порядок формирования организационной структуры, избрания председателя Законодательного Собрания и заместителей председателя Законодательного Собрания, их компетенция определяются законом Пермского края.

6. В Законодательном Собрании Пермского края создаются депутатские объединения (фракции, депутатские группы), которые осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными законами и законами Пермского края.

В соответствии с федеральным законом фракции в Законодательном Собрании создаются в обязательном порядке. Депутатские группы создаются на добровольной основе.

7. Законодательное Собрание Пермского края обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать и бланки со своим наименованием.

8. Законодательное Собрание Пермского края самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

9. Расходы на обеспечение деятельности Законодательного Собрания предусматриваются в бюджете Пермского края отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Статья 17. Формы деятельности Законодательного Собрания Пермского края

1. Формами деятельности Законодательного Собрания Пермского края являются заседания, депутатские слушания, депутатские расследования, а также иные мероприятия, проводимые комитетами, комиссиями и депутатскими объединениями (фракциями, группами) Законодательного Собрания.

2. Председатель Законодательного Собрания Пермского края, заместители председателя Законодательного Собрания Пермского края организуют работу Законодательного Собрания в пределах своих полномочий.

3. Законодательное Собрание Пермского края вправе начать работу, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Заседание Законодательного Собрания Пермского края считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей депутатов, избранных в Законодательное Собрание.

4. Заседания Законодательного Собрания Пермского края являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, Уставом и законами Пермского края.

Порядок проведения заседаний Законодательного Собрания Пермского края, утверждения повестки дня и другие вопросы организации работы Законодательного Собрания Пермского края определяются регламентом, утверждаемым Законодательным Собранием.

Статья 18. Досрочное прекращение полномочий Законодательного Собрания Пермского края

1. Полномочия Законодательного Собрания Пермского края могут быть прекращены досрочно в случае:

а) принятия Законодательным Собранием решения о самороспуске. Решение о самороспуске принимается не менее чем двумя третями голосов от числа депутатов, избранных в Законодательное Собрание;

б) роспуска Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации законода-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

в) вступления в силу решения Президента Российской Федерации о роспуске Законодательного Собрания;

г) вступления в силу решения Пермского краевого суда о неправомочности данного состава депутатов Законодательного Собрания, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

2. В случае досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания Пермского края или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность Законодательного Собрания, выборы депутатов Законодательного Собрания назначаются и проводятся в порядке и сроки, установленные федеральными законами, законами Пермского края.

Статья 19. Субъекты права законодательной инициативы

1. Правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края обладают: депутаты Законодательного Собрания Пермского края, комитеты и комиссии, депутатские объединения (фракции, депутатские группы) Законодательного Собрания Пермского края, губернатор Пермского края, Правительство Пермского края, представительные органы муниципальных образований Пермского края, главы муниципальных районов и городских округов Пермского края, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранные на территории Пермского края; представители Пермского края в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Совет муниципальных образований Пермского края.

Правительство Пермского края осуществляет право законодательной инициативы по всем вопросам, за исключением вопросов, по которым право законодательной инициативы в соответствии с федеральными законами, настоящим Уставом и законами Пермского края принадлежит исключительно губернатору Пермского края как высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

Правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края обладают: прокурор Пермского края – в пределах его компетенции, установленной федеральным законом, избирательная комиссия Пермского края, Уполномоченный по пра-

вам человека в Пермском крае, Контрольно-счетная палата Пермского края – в пределах их компетенции, установленной законами Пермского края.

Правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края в отношении изменения положений Устава края обладают: губернатор края, не менее одной трети депутатов Законодательного Собрания, не менее одной трети представительных органов муниципальных образований.

Процедура осуществления законодательной инициативы устанавливается законом Пермского края.

2. Проекты законов Пермского края, которыми предполагается осуществить нормативное правовое регулирование в соответствии с компетенцией Пермского края в области местного самоуправления, определенной федеральными законами, подлежат согласованию с органами местного самоуправления. Порядок согласования определяется законом Пермского края.

Статья 20. Губернатор Пермского края

1. Губернатор Пермского края возглавляет исполнительную власть в Пермском крае и несет ответственность за обеспечение исполнения высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края действующего законодательства.

Губернатор Пермского края определяет цели, приоритеты деятельности и структуру органов исполнительной власти края в соответствии с настоящим Уставом.

Губернатор Пермского края представляет Пермский край в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными лицами.

Губернатор Пермского края вправе подписывать договоры и соглашения от имени Пермского края и осуществлять иные полномочия, установленные федеральным законодательством, настоящим Уставом и законами Пермского края.

2. Губернатором Пермского края может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации.

ской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Губернатор Пермского края избирается сроком на пять лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд.

Полномочия губернатора Пермского края могут быть прекращены досрочно в случаях, установленных федеральным законом.

3. Порядок выборов губернатора Пермского края определяется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Пермского края.

4. Губернатор Пермского края не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности Пермского края, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Ограничения, установленные настоящим абзацем в части, касающейся замещения должностей федеральной государственной службы, не применяются в случаях, установленных указами Президента Российской Федерации.

Губернатор Пермского края не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Губернатор Пермского края не вправе отказаться от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

5. В случае, когда губернатор Пермского края временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет председатель Правительства Пермского края, в случае отсутствия председателя Правительства Пермского края – руководитель администрации губернатора Пермского края, а в случае отсутствия указанных лиц – должностное лицо, исполняющее обязанности председателя Правительства.

Временно исполняющий обязанности губернатора Пермского края не вправе распускать Законодательное Собрание Пермского края, вносить предложения об изменении Устава Пермского края, подписывать и обнародовать законы, принятые Законодательным Собранием Пермского края.

6. Администрация губернатора Пермского края обеспечивает деятельность губернатора Пермского края, в том числе в сфере определения стратегии социально-экономического развития Пермского края, проведения единой государственной политики, правового регулирования, управления государственной службой Пермского края и осуществления контроля исполнения законодательства и решений губернатора Пермского края.

Администрация губернатора Пермского края обладает правами юридического лица, имеет печать и бланки со своим наименованием.

Администрацию губернатора Пермского края возглавляет руководитель администрации. Руководитель администрации назначается на должность и освобождается от должности губернатором Пермского края.

Структура, порядок деятельности и полномочия администрации губернатора Пермского края определяются правовым актом губернатора Пермского края.

7. Законодательное Собрание Пермского края вправе выразить недоверие губернатору Пермского края в случае:

а) издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, настоящему Уставу и законам Пермского края, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а губернатор Пермского края не устранил указан-

ные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, настоящего Устава и законов Пермского края, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

в) ненадлежащего исполнения губернатором Пермского края своих обязанностей.

Решение Законодательного Собрания Пермского края о недоверии губернатору Пермского края принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Пермского края по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

Статья 21. Вступление губернатора Пермского края в должность

1. При вступлении в должность губернатор Пермского края присягает на Конституции Российской Федерации и Уставе Пермского края:

«Вступая в должность губернатора Пермского края, клянусь при осуществлении своих полномочий высшего должностного лица Пермского края уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать Конституцию Российской Федерации и Устав Пермского края, защищать и отстаивать интересы Пермского края в Российской Федерации и за ее пределами, всемерно способствовать становлению и развитию гражданского общества. Клянусь достойно и верно служить народу, доверенную мне власть употребить во благо родного края».

2. Губернатор Пермского края имеет официальные символы: штандарт (флаг) губернатора Пермского края; знак губернатора Пермского края; специально изготовленные в единственном экземпляре официальные тексты Конституции Российской Федерации и Устава Пермского края.

Штандарт (флаг) и знак губернатора Пермского края, а также специально изготовленные официальные экземпляры текста Конституции Российской Федерации и Устава Пермского края переда-

ются лицу, вступающему в должность губернатора Пермского края, во время торжественной церемонии после принесения им присяги.

Описание штандарта (флага) и знака губернатора Пермского края, порядок их использования устанавливаются законом Пермского края.

Статья 22. Система исполнительных органов государственной власти Пермского края

1. Систему исполнительных органов государственной власти Пермского края составляют: Правительство Пермского края, иные органы исполнительной власти, их территориальные органы или структурные подразделения на территории Пермского края, уполномоченные осуществлять функции государственного управления в установленной сфере деятельности в целях реализации социально-экономического развития Пермского края.

2. Структура исполнительных органов государственной власти Пермского края определяется губернатором Пермского края в соответствии с настоящим Уставом.

3. Руководство исполнительными органами государственной власти Пермского края осуществляет Правительство Пермского края.

4. Председатель Правительства Пермского края и руководитель финансового органа Пермского края назначаются на должность губернатором Пермского края по согласованию с Законодательным Собранием Пермского края.

Статья 23. Правительство Пермского края

1. Правительство Пермского края является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края, формирующим органы исполнительной власти края и осуществляющим непосредственное руководство ими.

2. Правительство Пермского края подотчетно губернатору Пермского края.

3. Структура Правительства Пермского края, порядок его формирования, деятельности и отставки, полномочия Правительства Пермского края устанавливаются законами Пермского края в соответствии с федеральным законодательством, настоящим Уставом.

4. Правительство Пермского края обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать и бланки со своим наименованием.

5. Для обеспечения деятельности Правительства Пермского края создается государственный орган Пермского края – Аппарат Правительства Пермского края.

Аппарат Правительства Пермского края обладает правами юридического лица, имеет печать и бланки со своим наименованием.

Аппарат Правительства Пермского края возглавляет руководитель Аппарата. Руководитель Аппарата назначается на должность и освобождается от должности губернатором Пермского края по представлению председателя Правительства Пермского края.

Структура, порядок деятельности, полномочия Аппарата Правительства Пермского края определяются правовым актом Правительства Пермского края.

Статья 24. Выражение Законодательным Собранием Пермского края недоверия председателю Правительства Пермского края, руководителю финансового органа Пермского края

Законодательное Собрание Пермского края вправе выразить недоверие председателю Правительства Пермского края, руководителю финансового органа Пермского края, в назначении которых на должность оно принимало участие.

Решение Законодательного Собрания Пермского края о выражении недоверия указанным лицам принимается не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Пермского края по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Пермского края.

Принятие решения о недоверии указанным лицам влечет немедленное освобождение их от должности.

Статья 25. Государственные должности Пермского края

1. Для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Пермского края, иных государственных ор-

ганов Пермского края устанавливаются следующие государственные должности Пермского края:

губернатор Пермского края;

председатель Законодательного Собрания Пермского края;

первый заместитель председателя Законодательного Собрания Пермского края;

заместитель председателя Законодательного Собрания Пермского края;

руководитель администрации губернатора Пермского края;

председатель Правительства Пермского края;

председатель комитета, первый заместитель председателя комитета, заместитель председателя комитета, руководитель фракции, заместитель руководителя фракции Законодательного Собрания Пермского края, депутат Законодательного Собрания Пермского края, выполняющие свои полномочия на профессиональной постоянной основе;

член Правительства Пермского края;

председатель Контрольно-счетной палаты Пермского края;

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае;

Уполномоченный по правам ребенка в Пермском крае;

председатель избирательной комиссии Пермского края;

заместитель председателя избирательной комиссии Пермского края;

секретарь избирательной комиссии Пермского края;

члены избирательной комиссии Пермского края, работающие на постоянной (штатной) основе;

председатель территориальной избирательной комиссии Пермского края;

секретарь базовой территориальной избирательной комиссии Пермского края;

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Пермском крае;

мировой судья Пермского края.

2. Основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности, указанные в части 1 настоящей статьи, определяются законами Пермского края в соответствии с федеральным законодательством.

Глава IV. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Статья 26. Цели и основы взаимодействия органов государственной власти Пермского края

1. Губернатор Пермского края, Законодательное Собрание Пермского края, Правительство Пермского края и иные исполнительные органы государственной власти Пермского края, а также иные государственные органы Пермского края взаимодействуют в установленных настоящим Уставом, федеральными и краевыми законами формах в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития Пермского края и в интересах его населения.

Органы государственной власти Пермского края осуществляют все находящиеся в их ведении и компетенции полномочия и функции, а также совершают иные действия исключительно в целях, установленных настоящим Уставом.

2. Основой взаимоотношений органов государственной власти Пермского края являются общие цели деятельности, установленные настоящим Уставом, и возможности максимального использования государственных полномочий для достижения поставленных целей.

3. Споры между указанными в части 1 настоящей статьи органами государственной власти по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Пермского края, либо в судебном порядке.

Статья 27. Формы взаимодействия органов государственной власти Пермского края

1. Законодательное Собрание Пермского края направляет губернатору Пермского края, Правительству Пермского края планы законопроектной работы и проекты законов Пермского края, внесенные на рассмотрение Законодательного Собрания в установленном порядке.

2. Проекты законов Пермского края о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Пермского края, другие проекты законов Пермского края, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Пермского края, рассматриваются Законодательным Собранием Пермского края по представлению губернатора Пермского края либо при наличии заключения губернатора Пермского края.

Данное заключение представляется в Законодательное Собрание Пермского края не позднее 25 календарных дней со дня поступления проекта закона Пермского края губернатору Пермского края.

3. В случаях, предусмотренных законами Пермского края, законопроекты рассматриваются Законодательным Собранием Пермского края по представлению Правительства Пермского края либо при наличии заключения Правительства Пермского края.

4. Акты губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, а также нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти Пермского края в трехдневный срок после подписания направляются в Законодательное Собрание Пермского края.

5. Губернатор Пермского края вправе обратиться в Законодательное Собрание Пермского края с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в постановления Законодательного Собрания либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

6. Законодательное Собрание Пермского края вправе обратиться к губернатору Пермского края и (или) к Правительству Пермского края с предложением о внесении изменений в изданные им акты либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке.

Законодательное Собрание Пермского края осуществляет контроль реализации Правительством Пермского края законов Пермского края, исполнения бюджета Пермского края и иных вопросов в соответствии с настоящим Уставом и законами Пермского края.

Законодательное Собрание Пермского края заслушивает ежегодные отчеты губернатора Пермского края о результатах деятельности Правительства Пермского края, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием Пермского края.

Губернатор Пермского края представляет в Законодательное Собрание Пермского края ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Пермского края, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием Пермского края.

7. Правительство Пермского края сообщает в установленные законодательством сроки о результатах рассмотрения депутатских запросов и обращений депутатов Законодательного Собрания Пермского края.

8. Депутаты Законодательного Собрания Пермского края вправе присутствовать на заседаниях Правительства Пермского края.

9. Во взаимоотношениях с Правительством Пермского края и иными органами исполнительной власти Пермского края губернатор Пермского края вправе:

а) принять к рассмотрению любой вопрос, отнесенный к полномочиям Правительства Пермского края;

б) принять на себя исполнение полномочий председателя Правительства Пермского края;

в) давать поручения Правительству Пермского края, председателю Правительства Пермского края и осуществлять контроль за их исполнением;

г) председательствовать на заседаниях Правительства Пермского края;

д) вносить предложения о включении отдельных вопросов в повестку дня заседаний Правительства Пермского края;

е) отменять либо приостанавливать полностью или в части действие правовых актов Правительства Пермского края в случаях их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, настоящему Уставу, законам Пермского края, указам губернатора Пермского края.

В период действия указа губернатора Пермского края о приостановлении полностью или в части действия указанных актов Правительством Пермского края не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено губернатором края, либо вносящего в него необходимые изменения;

ж) использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий Правительства Пермского края и иных исполнительных органов государственной власти Пермского края с другими органами государственной власти Пермского края;

з) осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательством.

10. Во взаимоотношениях с губернатором Пермского края и иными органами исполнительной власти Пермского края Правительство Пермского края:

а) представляет губернатору Пермского края программу действий на период своих полномочий, подготовленную на основе программы социально-экономического развития Пермского края, показателей результативности, установленных губернатором Пермского края;

б) отчитывается перед губернатором Пермского края о выполнении программы своих действий и корректирует ее с учетом показателей социально-экономического положения Пермского края;

в) отменяет либо приостанавливает полностью или в части действие нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Пермского края в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, настоящему Уставу, законам Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, законам Пермского края, указам губернатора Пермского края, постановлениям Правительства Пермского края.

В период действия постановления Правительства Пермского края о приостановлении полностью или в части действия указанных актов исполнительным органом государственной власти Пермского края не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Правительством Пермского края, либо вносящего в него необходимые изменения.

11. Иные формы взаимодействия органов государственной власти Пермского края определяются правовыми актами, определяющими статус соответствующих органов государственной власти, а также соглашениями между ними.

Статья 28. Взаимоотношения органов государственной власти Пермского края и органов государственной власти Российской Федерации

1. Взаимоотношения органов государственной власти Пермского края и органов государственной власти Российской Федерации строятся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Пермского края и на основе взаимных соглашений в целях координации деятельности по реализации федеральных законов, законодательства Пермского края и стратегии социально-экономического развития Пермского края.

2. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Пермского края осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями.

3. Органы государственной власти Пермского края вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с порядком, установленным федеральным законом, если это участие предусмотрено федеральными законами.

4. Введение чрезвычайного и военного положения на территории Пермского края осуществляется Президентом Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

5. В случае противоречия между нормативным правовым актом Пермского края и федеральным законом, изданным по предметам ведения субъектов Российской Федерации, действует правовой акт Пермского края. В случае противоречия между нормативным правовым актом Пермского края и федеральным законом, изданным по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. Споры по вопросам, указанным в частях 3, 5 настоящей статьи, разрешаются в порядке, установленном федеральным законом.

Глава V. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Статья 29. Система нормативных правовых актов Пермского края

1. Нормативное правовое регулирование осуществляется органами государственной власти Пермского края и высшим должностным лицом Пермского края в целях установления гарантий защиты прав и свобод граждан на основе Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и в целях создания и роста природного, социального, экономического и инфраструктурного потенциала Пермского края.

Систему нормативных правовых актов Пермского края составляют: Устав Пермского края, законы Пермского края, указы губернатора Пермского края, постановления Правительства Пермского края, нормативные правовые акты органов исполнительной власти Пермского края.

2. В системе нормативных правовых актов Пермского края настоящий Устав имеет высшую юридическую силу, является актом прямого действия и подлежит применению на всей территории Пермского края.

3. Законы и иные нормативные правовые акты Пермского края не должны противоречить Уставу Пермского края.

Устав, законы и иные нормативные правовые акты Пермского края обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Пермского края органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

4. Невыполнение или нарушение актов, указанных в части 1 настоящей статьи, влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами Пермского края.

5. Устав Пермского края, законы Пермского края, указы губернатора Пермского края, постановления Правительства Пермского края, нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти Пермского края, требующие официального

опубликования, вступают в силу после их официального опубликования.

Законы и иные нормативные правовые акты Пермского края по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через 10 дней после дня их официального опубликования.

Неопубликованные нормативные правовые акты органов государственной власти Пермского края, требующие обязательного официального опубликования, не применяются.

6. Законы Пермского края, правовые акты Законодательного Собрания Пермского края и губернатора Пермского края, правовые акты исполнительных органов государственной власти Пермского края и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством.

7. Порядок рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края определяется законом Пермского края в соответствии с настоящим Уставом и федеральными законами.

8. Устав Пермского края и законы Пермского края, принятые Законодательным Собранием Пермского края, в течение 14 календарных дней направляются губернатору Пермского края для обнародования.

Губернатор Пермского края обязан в течение 14 календарных дней обнародовать Устав Пермского края, закон Пермского края, удостоверив обнародование путем подписания, либо вправе в этот же срок отклонить закон Пермского края и вернуть его в Законодательное Собрание Пермского края с мотивированным обоснованием на повторное рассмотрение.

Закон Пермского края, возвращенный губернатором без подписания, рассматривается Законодательным Собранием Пермского края в течение двух месяцев со дня поступления.

Закон Пермского края, одобренный Законодательным Собранием Пермского края в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен губернатором Пермского края и подлежит обнародованию.

Глава VI. ОСНОВЫ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Статья 30. Приоритетные сферы и направления развития Пермского края

Стратегия социально-экономического развития Пермского края является частью единой государственной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и реализуется совместными усилиями государственных органов, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов и населения Пермского края через осуществление органами государственной власти Пермского края государственных полномочий на основе целевого характера деятельности и сбалансированности усилий в рамках приоритетных направлений развития Пермского края, в первую очередь в сферах:

- социальной политики;
- общественной безопасности;
- экономической политики;
- природопользования и инфраструктуры;
- управления земельными ресурсами;
- территориального развития.

Статья 31. Реализация приоритетных направлений развития Пермского края

1. Государственная власть в Пермском крае путем принятия законов и иных нормативных правовых актов Пермского края закрепляет приоритетные направления развития Пермского края, определяет цели и измеримые результаты по каждому направлению, перечень мероприятий, ресурсное обеспечение, ответственность органов государственной власти и должностных лиц за достижение общественно значимых результатов.

2. Разработка и утверждение целей деятельности органов государственной власти Пермского края по приоритетным направлениям развития Пермского края производятся в рамках программы социально-экономического развития Пермского края в публичном порядке.

Порядок разработки и утверждения указанных целей и программы социально-экономического развития края определяется законом Пермского края.

Законы и иные нормативные правовые акты Пермского края, регулирующие отношения по предметам совместного ведения Пермского края и Российской Федерации, принимаются с учетом приоритетных направлений развития Пермского края.

Законы и иные нормативные правовые акты Пермского края, регулирующие отношения по предметам исключительного ведения Пермского края, принимаются в соответствии с приоритетными направлениями развития Пермского края.

3. Достижение закрепленных законами и иными нормативными правовыми актами Пермского края целей и результатов обеспечивается органами государственной власти Пермского края за счет:

наделения органов государственной власти Пермского края необходимым объемом полномочий;

предоставления органам государственной власти Пермского края необходимого финансового ресурса;

выстраивания максимально эффективной и открытой системы государственного управления и структуры органов государственной власти Пермского края;

организации контроля процессов и результатов деятельности на всех уровнях системы органов государственной власти Пермского края.

4. Распределение полномочий между органами законодательной и исполнительной власти Пермского края, порядок исполнения стратегических программных мероприятий определяются законами Пермского края и актами губернатора Пермского края в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и настоящим Уставом.

5. Законодательное Собрание Пермского края и губернатор Пермского края в порядке, установленном законом Пермского края, несут ответственность за постановку целей развития края, ресурсную обеспеченность стратегических программных мероприятий, их своевременную корректировку.

6. Достижение целей по приоритетным направлениям и реализацию стратегических программных мероприятий развития Пермского края обеспечивает Правительство Пермского края.

Правительство Пермского края несет ответственность за достижение целей и результатов стратегических программных мероприятий развития Пермского края.

7. Правительство Пермского края распределяет задачи и цели стратегического развития Пермского края между исполнительными органами государственной власти Пермского края, закрепляя конкретные показатели результативности и ответственность за каждым исполнительным органом государственной власти и его руководителем.

8. Деятельность органов государственной власти Пермского края осуществляется на принципе открытости, максимального закрепления целей, определенности и публичности результатов, служебной ответственности каждого должностного лица за выполнение поставленных задач.

9. В системе исполнительных органов государственной власти Пермского края исключается возможность утверждения целей, мероприятий, результатов и сроков их реализации руководителями тех исполнительных органов государственной власти, для которых эти цели, результаты и сроки устанавливаются.

Статья 32. Принципы социально-экономического развития Пермского края

Органы государственной власти Пермского края осуществляют свою деятельность по приоритетным направлениям развития Пермского края на следующих принципах:

- планирования на среднесрочный и долгосрочный период;
- ограничения прямого вмешательства в экономику;
- равенства возможностей для всех форм экономической деятельности и активности населения Пермского края;
- стимулирования инвестиционной и инновационной деятельности в экономике;
- оптимального вовлечения в гражданский оборот природных ресурсов Пермского края;
- обеспечения роста реальных доходов населения Пермского края;
- приоритета профилактических мер;

стимулирования конкуренции в сфере оказания бюджетных услуг;

поддержки отдельных категорий граждан, нуждающихся в особой защите со стороны государства;

сохранения и развития национальных культур;

свободы проявления духовных потребностей населения Пермского края;

улучшения условий жизни и развития человека, комфортной, безопасной и экологически благоприятной среды обитания при оптимальных затратах на содержание соответствующей инфраструктуры;

расширения процедур государственно-частного партнерства в развитии объектов инфраструктуры Пермского края на долгосрочной основе при защите прав и интересов потребителей услуг;

создания условий развития гражданского общества;

роста обеспеченности расходов бюджетов муниципальных образований собственными доходами;

повышения доли инвестиционных расходов в бюджетах муниципальных образований;

создания условий для конкуренции муниципальных образований за трудовой и экономический ресурсы;

учета специфики и уровня социально-экономического развития территорий;

объединения ресурсов и согласования усилий с муниципальными образованиями;

увеличения стоимости и доходов от использования активов, в том числе от интеллектуальной собственности, находящихся в краевой государственной собственности;

сохранения в краевой государственной собственности только тех активов, на которых производятся и оказываются общественно значимые услуги, которые либо отсутствуют на рынке услуг Пермского края, либо предоставление которых негосударственным сектором запрещено;

запрета увеличения темпов роста текущих расходов бюджета выше темпов роста собственных доходов бюджета Пермского края за соответствующий период.

Глава VII. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

Статья 33. Осуществление гражданами Российской Федерации конституционного права на местное самоуправление

1. Местное самоуправление в Пермском крае гарантируется Конституцией Российской Федерации и обеспечивает самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения.

2. Местное самоуправление в Пермском крае осуществляется в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Пермского края в следующих формах: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращение граждан в органы местного самоуправления и иных формах, не противоречащих законодательству.

3. Органы государственной власти Пермского края выступают гарантом осуществления местного самоуправления, содействуют его развитию и создают условия для осуществления права граждан на участие в местном самоуправлении.

Статья 34. Взаимоотношения органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления

1. Взаимоотношения органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления основываются на Конституции Российской Федерации, настоящем Уставе, уставах муниципальных образований и регулируются законами, договорами и соглашениями.

2. Органы государственной власти Пермского края не вправе принимать нормативные правовые акты и совершать действия, ограничивающие права местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

3. Органы и должностные лица местного самоуправления не могут принимать нормативные правовые акты по предметам ведения органов государственной власти Пермского края. В случае противоречия между нормативным правовым актом местного самоуправления и законом или иным нормативным правовым актом Пермского края по вопросам местного значения действует нормативный правовой акт местного самоуправления, а по предметам ведения Пермского края – закон или иной нормативный правовой акт Пермского края.

4. На органы местного самоуправления Пермского края законом Пермского края может быть возложено исполнение отдельных государственных полномочий с одновременной передачей достаточных материальных и финансовых ресурсов в порядке, предусмотренном законом. Осуществление этих полномочий подконтрольно органам государственной власти Пермского края.

5. Главы муниципальных образований для координации работы по решению вопросов местного значения вправе совместно с губернатором Пермского края образовать Совет глав муниципальных образований.

Представительные органы муниципальных образований для координации нормотворческой деятельности вправе совместно с Законодательным Собранием Пермского края образовывать Совет представительных органов муниципальных образований.

6. Споры между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления рассматриваются согласительными комиссиями, создаваемыми на паритетных началах, или в судебном порядке.

Глава VIII. ОСОБЫЙ СТАТУС КОМИ-ПЕРМЯЦКОГО ОКРУГА ПЕРМСКОГО КРАЯ

Статья 35. Территориальная целостность Коми-Пермяцкого округа

1. Коми-Пермяцкий округ входит в состав Пермского края как административно-территориальная единица с особым статусом – округ.

Территория Коми-Пермяцкого округа сохраняется в границах, в которых существовал Коми-Пермяцкий автономный округ до объединения с Пермской областью.

2. Коми-Пермяцкий округ может иметь символику, отражающую его исторические, культурные, социально-экономические и иные местные традиции в соответствии с законом Пермского края.

3. В границах Коми-Пермяцкого округа как административно-территориального образования находятся административные районы: Гайнский, Косинский, Кочевский, Юрлинский, Кудымкарский, Юсьвинский.

4. Административным центром Коми-Пермяцкого округа является город Кудымкар.

Статья 36. Законодательное обеспечение особого статуса Коми-Пермяцкого округа

1. Особый статус Коми-Пермяцкого округа определяется нормами настоящего Устава.

2. В части, не урегулированной настоящим Уставом, функционирование Коми-Пермяцкого округа как административно-территориальной единицы в составе Пермского края определяется законом Пермского края.

3. В части, не урегулированной настоящим Уставом, функционирование исполнительных органов государственной власти Пермского края, действующих на территории Коми-Пермяцкого округа, определяется законом Пермского края, актами губернатора Пермского края и актами Правительства Пермского края.

Статья 37. Особенности устройства государственной власти Пермского края на территории Коми-Пермяцкого округа

1. Государственная власть Пермского края на территории Коми-Пермяцкого округа осуществляется органами государственной власти Пермского края.

2. В структуре исполнительных органов государственной власти Пермского края действует исполнительный орган государственной власти Пермского края – Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края.

Статья 38. Организация местного самоуправления на территории Коми-Пермяцкого округа

1. Организация местного самоуправления в муниципальных образованиях, образованных на территории Коми-Пермяцкого округа, структура органов местного самоуправления, порядок их формирования и деятельности определяются уставами соответствующих муниципальных образований в соответствии с федеральным законом с учетом особенностей, установленных Федеральным конституционным законом от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

2. При наличии волеизъявления населения Коми-Пермяцкого округа в его границах в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Пермского края может быть образовано единое муниципальное образование.

3. Органы местного самоуправления Коми-Пермяцкого округа Пермского края могут наделяться отдельными государственными полномочиями органов государственной власти Пермского края в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 39. Представительство Коми-Пермяцкого округа Пермского края в Законодательном Собрании

В целях обеспечения представительства населения Коми-Пермяцкого округа в Законодательном Собрании Пермского края в соответствии с федеральным законодательством и настоящим Ус-

тавом на территории Коми-Пермяцкого округа образуются два одномандатных избирательных округа, в каждом из которых избирается по одному депутату Законодательного Собрания Пермского края.

Статья 40. Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа

1. Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа – исполнительный орган государственной власти Пермского края, в компетенцию которого входит:

а) создание условий для экономического и социального развития округа, повышения уровня жизни населения;

б) координация деятельности территориальных органов исполнительных органов государственной власти Пермского края, действующих на территории округа;

в) координация взаимодействия органов государственной власти Пермского края с органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории округа;

г) содействие реализации на территории округа федеральных и краевых целевых программ;

д) решение иных вопросов, связанных с особым статусом Коми-Пермяцкого округа, в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края.

2. Представители Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа входят в состав коллегиальных и совещательных органов исполнительных органов государственной власти Пермского края, а также в состав конкурсных комиссий, создаваемых по вопросам, касающимся интересов Коми-Пермяцкого округа.

3. Финансирование Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа осуществляется из краевого бюджета.

Статья 41. Глава Коми-Пермяцкого округа

1. Руководство Министерством по делам Коми-Пермяцкого округа осуществляется главой Коми-Пермяцкого округа – министром Пермского края.

2. Глава Коми-Пермяцкого округа входит в состав Правительства Пермского края.

3. Глава Коми-Пермяцкого округа назначается на должность и освобождается от должности губернатором Пермского края по представлению председателя Правительства Пермского края сроком от одного года до пяти лет.

4. Глава Коми-Пермяцкого округа в пределах своей компетенции:

а) представляет Коми-Пермяцкий округ в отношениях с территориальными органами федеральных органов государственной власти, органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления;

б) рассматривает и вносит губернатору Пермского края предложения о совершенствовании государственного управления на территории округа;

в) вправе присутствовать на заседаниях Законодательного Собрания Пермского края с правом совещательного голоса;

г) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края.

Статья 42. Обеспечение сохранения этнической идентичности коми-пермяцкого народа

1. На территории Коми-Пермяцкого округа находятся основные, исторически сложившиеся места проживания коми-пермяцкого народа.

Органы государственной власти Пермского края создают условия для сохранения и развития языка, духовной культуры и иных составляющих этнической самобытности коми-пермяцкого народа.

2. В официальных сферах общения на территории Коми-Пермяцкого округа наряду с русским может использоваться коми-пермяцкий язык.

3. В целях сохранения этнической идентичности коми-пермяцкого народа Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа осуществляет следующие полномочия:

участвует в разработке и реализации государственных целевых программ по сохранению этнической самобытности, развитию национального (родного) языка и национальной культуры;

возрождает и развивает художественные народные промыслы и ремесла;

создает условия для деятельности средств массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в целях обеспечения права представителей коми-пермяцкого народа получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;

способствует созданию и деятельности краевых государственных образовательных учреждений, учреждений культуры, обеспечивающих сохранение и развитие этнической идентичности коми-пермяцкого народа, и обеспечивает их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края.

Статья 43. Социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа

В целях деятельности органов государственной власти Пермского края выделяются цели социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа, обеспечивающие устойчивое повышение уровня жизни населения округа. Цели социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа отражаются в Программе социально-экономического развития Пермского края на среднесрочный период обособленно.

Участники межбюджетных отношений, находящиеся на территории Коми-Пермяцкого округа, обладают теми же правами, что и участники межбюджетных отношений Пермского края в целом.

Финансирование Коми-Пермяцкого округа выделяется в краевых программах, информации об исполнении краевого бюджета, отчете об исполнении краевого бюджета за соответствующий финансовый год.

Глава IX. ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД (ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ)

Статья 44. Особенности действия нормативных правовых актов на территории Коми-Пермяцкого округа в переходный период

1. В течение трех лет со дня принятия настоящего Устава действует переходный период, связанный с формированием на территории края единого правового пространства.

2. В целях ускорения социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа и повышения уровня жизни его населения гражданам и организациям, имевшим в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Коми-Пермяцкого автономного округа более высокий уровень гарантий, чем предусмотрено законодательством Пермского края, в переходный период сохраняется установленный ранее уровень гарантий.

Статья 45. Переходные положения в части полномочий по исполнению законов и иных нормативных правовых актов Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермского края

1. Законы и иные нормативные правовые акты Пермского края, Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, действовавшие до вступления в силу настоящего Устава, применяются в части, не противоречащей Уставу Пермского края.

2. Со дня вступления в силу настоящего Устава и до признания в установленном порядке утратившими силу законов и иных нормативных правовых актов Пермского края, Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, принятых до вступления в силу Устава Пермского края:

а) губернатор Пермского края осуществляет полномочия, отнесенные:

законами Пермского края, Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа к полномочиям губернатора Пермского края, Пермской области, главы администрации Коми-Пермяцкого автономного округа, главы Коми-Пермяцкого округа, если указанные полномочия отнесены федеральным законодательством к полномочиям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

законами Пермского края, принятыми после начала осуществления Правительством Пермского края своих полномочий в рамках временной системы управления Пермским краем в соответствии с указом губернатора Пермского края, к полномочиям губернатора Пермского края;

указами губернатора Пермского края, изданными в переходный период образования Пермского края, к полномочиям губернатора Пермского края, если указанные полномочия не отнесены к полномочиям Правительства Пермского края в соответствии с абзацем четвертым подпункта «б» настоящей статьи;

б) Правительство Пермского края осуществляет полномочия, отнесенные законами Пермского края, Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, указами губернатора Пермского края, изданными в переходный период образования Пермского края, указами и постановлениями губернатора Пермской области, постановлениями администрации Пермской области и администрации Коми-Пермяцкого автономного округа, постановлениями главы администрации Коми-Пермяцкого автономного округа:

к полномочиям администрации Пермской области;

к полномочиям Правительства Пермского края;

к полномочиям губернатора Пермской области и губернатора Пермского края, если указанные полномочия не отнесены федеральным законодательством к полномочиям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, за исключением случаев, когда соответствующее полномочие отнесено указами губернатора Пермского края, изданными в переходный период образования Пермского края, к полномочиям губернатора Пермского края как высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, не возглавляющего Правительство Пермского края;

к полномочиям администрации Коми-Пермяцкого автономного округа;

к полномочиям главы администрации Коми-Пермяцкого автономного округа, главы Коми-Пермяцкого округа, если указанные полномочия не отнесены федеральным законодательством к полномочиям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

в) исполнительные органы государственной власти Пермского края осуществляют полномочия, отнесенные законами Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, законами Пермского края, указами губернатора Пермского края, постановлениями Правительства Пермского края к полномочиям этих органов.

Глава X. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 46. Принятие Устава Пермского края, внесение изменений в Устав Пермского края

Устав Пермского края, законы Пермского края о внесении изменений и дополнений в Устав Пермского края принимаются Законодательным Собранием Пермского края не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов в порядке, установленном законом Пермского края и регламентом Законодательного Собрания Пермского края.

Статья 47. Вступление в силу настоящего Устава

Настоящий Устав вступает в силу через десять дней после дня его официального опубликования.

<...>

Губернатор
Пермского края

О. А. Чиркунов

27.04.2007 № 32-ПК

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА ПО КУРСУ

Безруков А. В. Конституционное право России [Электронный ресурс]: учеб. пособие. Саратов: Вузовское образование, 2014. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/9619>.

Конституционное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов / Б. С. Эбзеев [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/20962>.

Кочев В. А. Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов. Пермь, 2011.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2003. № 6. Ст. 504; 2017. № 31. Ст. 4829.

Устав Пермского края от 27 апр. 2007 г. № 32-ПК [Электронный ресурс] (ред. от 5 сент. 2014 г.) // Собр. законодательства Пермского края. 2007. № 5 (ч. I). URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_perm/.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Раздел 1. Уставное право субъектов Российской Федерации	5
1.1. Понятие уставного права субъектов Российской Федерации	5
1.2. Субъекты (регионы) Российской Федерации	19
1.3. Учредительные акты субъектов Российской Федерации	58
1.4. Народовластие в субъектах Российской Федерации.....	71
1.5. Основы правового положения личности в субъектах Российской Федерации.....	79
Раздел 2. Система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации	94
2.1. Общая характеристика системы органов государственной власти в субъекте Российской Федерации	94
2.2. Законодательные органы государственной власти в субъекте Российской Федерации.....	100
2.3. Исполнительная власть в субъекте Российской Федерации	129
2.4. Судебная власть в субъекте Российской Федерации	159
Приложение	166
Основная литература по курсу	207

Учебное издание

Советов Игорь Константинович

УСТАВНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Редактор В. О. Дедова
Компьютерная верстка Л. Н. Голубцовой

Подписано в печать 28.12.2017. Формат 60×84/16.
Усл. печ. л. 12,21. Тираж 100 экз. Заказ № 12/17.

АНО ВПО «Прикамский социальный институт».
614010, Пермь, ул. Куйбышева, д. 98 А. Тел. (342) 214-26-76.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии Издательства
Пермского национального исследовательского
политехнического университета.
614990, Пермь, Комсомольский пр., д. 29, к. 113.
Тел. (342) 219-80-33

Лицензия серия 90A01 № 0009523 от 08.11.2016 г.
выданная Федеральной службой по надзору
в сфере образования и науки

Автономная некоммерческая организация



**ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ
ПО НАПРАВЛЕНИЯМ
ПОДГОТОВКИ
(БАКАЛАВРИАТ):**

**СРЕДНЕЕ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ ПО
СПЕЦИАЛЬНОСТЯМ:**

**ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
ПЕРЕПОДГОТОВКА КАДРОВ**

ЮРИДИЧЕСКАЯ КЛИНИКА

**ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ
ЦЕНТР**

**тел: (342) 214 26 16
сайт: www.psi.perm.ru**

Свидетельство о гос. аккредитации серия 90A01 № 0002256
от 22.07.2016 г. рег. № 2144 выданное Федеральной
службой по надзору в сфере образования и науки

высшего и профессионального образования

ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

- Психология,
- Экономика,
- Менеджмент,
- Юриспруденция.

- Право и организация
социального обеспечения,
- Экономика и бухгалтерский
учет (по отраслям),
- Дизайн (по отраслям).

По всем реализуемым
образовательным программам.
Подробнее на сайте института.

Оказание бесплатной юридической
помощи гражданам.

Кризисный центр психологической
помощи людям, попавшим в сложные
жизненные ситуации.

**г. Пермь, ул. Куйбышева, 98А,
e-mail: pkpsi@yandex.ru**