

В. А. Лебедев*

СИСТЕМА ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы становления и развития органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Построение системы органов государственной власти субъектов РФ и взаимоотношений законодательной и исполнительной власти должно быть в основном аналогично федеральной, но может учитывать особенности тех или иных субъектов РФ. Отклонение от общей схемы допускается в той мере, в какой такие отклонения соответствуют принципам федерализма и самостоятельности деятельности органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации в определенных законодательством пределах. Автор показывает, как Конституция РФ принципиально изменила политико-территориальное устройство страны, значительно расширив полномочия субъектов РФ, в том числе — в создании и обеспечении деятельности собственных органов государственной власти. Однако зачастую этот процесс шел без законодательного сопровождения на федеральном уровне. По-разному складывалась ситуация в этом отношении в различных субъектах Российской Федерации. В статье рассматриваются два подхода к формированию этих органов: во-первых, законодательные органы государственной власти, которые создавались с опорой на представительство в законодательном органе интересов отдельных территорий; во-вторых, при формировании законодательных органов государственной власти нередко преобладало стремление создать орган власти, не только представляющий интересы всей территории в целом и заботящийся о балансе различных территорий (городов, районов) этих областей, но и одновременно с надеждой глав администраций контролировать избранные органы власти. Рассматриваются различные виды избирательных систем в субъектах Российской Федерации. В статье прослеживается мысль о том, что в рамках единого государства, проводящего единую политику, взаимно функционируют три ветви власти, каждая из которых выполняет свою функцию в очерченном для нее законом поле.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституции, уставы субъектов РФ, органы законодательной власти, органы исполнительной власти, система органов государственной власти субъектов РФ, Конституционный Суд РФ, судебная власть, Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта, депутат.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.082-090

Ранее действовавшие Конституции СССР и Российской Федерации не только закрепляли федеральную структуру государственной власти, но и регулировали вопросы организации системы, а в ряде аспектов — полномочия и отдельные элементы порядка работы органов го-

© Лебедев В. А., 2016

* Лебедев Валериан Алексеевич, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

lebedev_va@bk.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

сударственной власти в субъектах Федерации¹. Так, в ст. 85 Конституции РСФСР 1978 г. было закреплено: «Советы народных депутатов — Верховный Совет РСФСР, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов — составляют единую систему органов государственной власти». Вполне понятно, что государственные органы, должностные лица, осуществляющие государственную власть, должны составлять определенную систему, обеспечивающую все потребности реализации государственной власти. Только в этом случае исключаются как пробелы в осуществлении властных полномочий, так и функционирование дублирующих, подменяющих друг друга структур власти. Конечно, следует иметь в виду, что не всякая совокупность государственных органов образует систему. Общими признаками системы являются: целостность, приоритет общего над частным, взаимосвязь и взаимозависимость. Поэтому под системой органов государственной власти следует понимать целостную, внутренне взаимосвязанную и сбалансированную, оптимально необходимую совокупность органов государственной власти, призванных обеспечить все ее (власти) потребности².

Процесс организации региональной власти протекал нелегко. 5 марта 1992 года был принят Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»³ (далее — Закон о краевом, областном Совете), назвавший краевой, областной Совет народных депутатов представительным, а краевую, областную администрацию — исполнительным органом государственной власти (государственного управления) края, области.

Анализируя Закон о краевом, областном Совете, можно сделать вывод о том, что во взаимоотношениях органы государственной власти субъектов обладали относительно сбалансированными полномочиями. В статье 39 было установлено, что краевая, областная администрация подотчетна соответствующему краевому, областному Совету. Руководители таких структур, как органы управления финансами и социальной защиты населения, назначались и освобождались от должности главой краевой, областной администрации с последующим утверждением представительным органом региона.

Кроме того, Законом о краевом, областном Совете устанавливался жесткий контроль Совета за законностью актов администрации (ст. 62). Это заключалось в праве представительного органа отменить акты высшего исполнительного органа или обязать главу администрации отменить акты руководителей структурных подразделений администрации, противоречащие Конституции РСФСР, законам Российской Федерации, актам, принимаемым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, решениям краевого, областного Совета, принимаемым в пределах их полномочий.

Региональная администрация участия в досрочном прекращении полномочий Совета не принимала, а Совет не обладал правом отправлять орган исполнительной власти в отставку. Законодательство учитывало природу полномочий и представительного, и исполнительного органа, поэтому оставляло право решать данный вопрос вышестоящим органам власти либо населению. Так, согласно Закону о краевом, областном Совете решение о роспуске краевого, областного Совета принимал Верховный Совет Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда РСФСР (п. 1 ст. 67). Что касается полномочия главы ад-

¹ Авакьян С. А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 51.

² Лебедев В. А. Современная система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации / Законодательное собрание Челябинской области. Челябинск, 2000. С. 4.

³ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663. Закон не распространялся на Еврейскую автономную область и автономные округа (для них планировали принять отдельные законы), на Москву и Санкт-Петербург, на республики. Последние, согласно Конституции, должны были самостоятельно определиться с организацией власти, в том числе исполнительной (см. подробнее: Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации: правовая и политическая история института. М. : Праксис, 2011. С. 67 и след.).

министрации, то они досрочно прекращались в случаях отзыва его избирателями либо освобождения от должности Президентом Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда РФ (ст. 68).

Как видим, организационная структура системы власти в Российской Федерации функционировала на принципе жесткого централизма.

На формирование концепции, в соответствии с которой была установлена современная система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, значительное влияние оказал Федеративный договор от 31 марта 1992 г.

Федеративный договор официально признал территориальные единицы субъектами Российской Федерации, установил статус отдельных групп субъектов (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов), ознаменовал начало укрепления федеративных связей во внутренних отношениях и закрепил систему органов региональной власти.

Предпринятые меры можно назвать первым шагом на пути перехода от централизованного государства, где каждая территориальная единица была лишена самостоятельности в решении вопросов местного значения, к государству федеративному. Реформа государственного устройства России привела к тому, что субъектами Российской Федерации стали не только единицы, в которых учитывался национально-этнический признак — автономные республики, автономные области, автономные округа, но и территориальные единицы — края, области, города федерального значения. С объявлением этих единиц субъектами Российской Федерации принципиально изменился статус их органов — местные органы государственной власти стали органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁴.

Незадолго до принятия Конституции Российской Федерации Указом Президента от 9 октября 1993 года № 1617⁵ было объявлено о начале реформы органов представительной

власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения. Указом устанавливались полномочия представительных органов субъектов Российской Федерации, к которым были отнесены: принятие нормативных правовых актов, утверждение соответствующего бюджета и отчета о его исполнении, осуществление контрольных функций и др. Указом было определено, что до начала работы новых органов представительной власти исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за региональными Советами народных депутатов, должны осуществляться администрацией соответствующего субъекта Российской Федерации (п. 4). Бюджеты субъектов Российской Федерации должны утверждаться Советами народных депутатов с согласия главы администрации. В случае самороспуска Совета народных депутатов или невозможности выполнения Советом своих полномочий из-за отсутствия необходимого кворума функции органа представительной власти временно передавались соответствующей администрации (п. 5).

Указом Президента «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» от 22 октября 1993 г.⁶ было утверждено Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Конституция Российской Федерации 1993 г. право самостоятельно устанавливать системы органов государственной власти закрепила за субъектом каждого из шести его видов, т.е. за республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами.

Идеи Указа «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» легли в основу работы Конституционного совещания над проектом

⁴ Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2007. Т. 2. С. 673.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Конституции Российской Федерации и в дальнейшем были закреплены в тексте Основного Закона страны. Всем субъектам Федерации было дано указание провести выборы в представительные (законодательные) органы государственной власти в период с декабря 1993 по март 1994 г., а республикам рекомендовано осуществить реформу органов государственной власти с учетом положений рассматриваемого Указа (п. 3). За это время в большинстве регионов прошли выборы в представительные органы и были сформированы органы исполнительной власти. Началась активная работа по подготовке новых и обновлению действующих конституций (уставов) в субъектах Российской Федерации.

Как известно, система органов государственной власти — необходимый атрибут любого государственного образования. Поскольку Россия — федеративное государство, то на каждом из двух его уровней (федеральном и региональном) органы государственной власти руководствуются полномочиями, установленными ч. 3 ст. 5 Конституции РФ: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации».

Конституция РФ в ч. 2 ст. 11 устанавливает, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти.

В Конституции не предусматривается, какие конкретно органы государственной власти должны быть в субъектах Федерации. Исходя из того, что система органов государственной власти субъектов Федерации не отнесена ни к ведению Российской Федерации (ст. 71), ни

к ее совместному ведению с субъектами Федерации (ст. 72), можно сделать вывод о том, что решение этого вопроса отнесено к исключительному ведению самих субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, согласно п. «н» ст. 72 Конституции, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Из смысла данной нормы можно сделать вывод, что в ней, во-первых, отражается возможность Российской Федерации участвовать в установлении указанных «общих принципов» для субъектов; во-вторых, закрепляется право субъектов РФ участвовать в установлении общих принципов организации системы федеральной государственной власти и влиять на деятельность различных федеральных органов. В то же время «установление общих принципов организации системы органов государственной власти», относящееся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч.1 ст. 72 Конституции РФ), предполагает весьма ограниченный объем нормативного регулирования, осуществляемый через закрепление основополагающих начал, которыми следует руководствоваться при организации системы властных органов. В свою очередь, установление системы органов государственной власти субъектов РФ означает, что нормативное закрепление и осуществление ряда конкретных организационно-правовых мероприятий (включая учреждение органов и их непосредственное формирование, а также установление порядка наделения полномочиями их должностных лиц), относится к исключительному ведению субъекта РФ (ч. 1 ст.77 Конституции РФ)⁷. Так, Конституция Республики Бурятия устанавливает, что «к ведению Республики Бурятия относятся... установление системы республиканских органов власти, порядок их организации и деятельности, формирование государственных органов республики...»⁸. Устав Алтайского края провозглашает: «В ведении Алтайского края находятся... установление системы органов государственной власти Алтайского края в соответствии с основами конституционного строя Российской

⁷ Меркулов Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое регулирование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Екатеринбург, 2007. С. 8–9.

⁸ Ст. 63 Конституции Республики Бурятия // СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, а также формирование органов государственной власти Алтайского края»⁹. В ряде конституций (уставах) субъектов РФ имеются разделы или главы, в которых закрепляются общие принципы организации и деятельности органов государственной власти. Это, к примеру, гл. 2 разд. 4 Устава Красноярского края — «Система и правовой статус органов государственной власти края. Государственная гражданская служба края»; гл. 3 Устава Пермского края — «Государственная власть в Пермском крае»; гл. 2 Устава Сахалинской области — «Общие принципы организации государственной власти в Сахалинской области»; разд. 4 Устава Московской области — «Система государственной власти в Московской области» (этот раздел включает несколько глав: гл. 4.1 — «Московская областная дума»; гл. 4.2 — «Депутат Московской областной думы»; гл. 4.3 — «Губернатор и вице-губернатор Московской области»; гл. 4.4 — «Исполнительные органы государственной власти Московской области»; гл. 4.5 — «Судебная власть»). Система региональных органов государственной власти строится на основе принципа единства и разделения властей. Она получила закрепление в конституциях (уставах) субъектов Федерации. В качестве примера можно привести Конституции: Ингушетии (ст. 6), Кабардино-Балкарии (ст. 10); Уставы Камчатского (п. 1 ст. 13), Красноярского (ст. 47) краев, Иркутской (ч. 2 ст. 9), Томской (п. 5 ст. 1) областей.

Конституционный Суд РФ, толкуя положения ст. 77 Конституции о самостоятельности субъектов РФ в установлении системы собственных органов государственной власти, сформулировал следующие правовые позиции: конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации исходили из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, что, в свою очередь, означает:

1. При построении системы государственной власти необходимо неукоснительное соблюдение принципа разделения и самостоя-

тельности каждой из ветвей власти при обязательном их взаимодействии.

2. Члены законодательного органа субъекта РФ получают свой мандат непосредственно от народа.

3. Должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти (постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П¹⁰).

Схема построения системы органов государственной власти субъектов РФ и взаимоотношений законодательной и исполнительной власти должна быть в основном аналогична федеральной, но может учитывать особенности тех или иных субъектов РФ. Отклонение от общей схемы допускается в той мере, в какой такие отклонения соответствуют принципам федерализма и самостоятельности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в определенных законодательством пределах. Так, в частности, решаются вопросы об определении структуры парламента, о его наименовании, количестве избираемых депутатов, в том числе работающих на постоянной основе, о наименованиях высших должностных лиц, о существовании или об отсутствии коллегиального органа правительства субъекта РФ, о создании или об отказе в создании конституционных (уставных) судов субъектов РФ и т.д.¹¹ Конституционный Суд неоднократно рассматривал вопросы, связанные с установлением системы государственных органов власти субъектов РФ; им проверялась конституционность отдельных положений Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в части детализации регулирования вопросов формирования и деятельности органов государственной власти. Суд указал, что организация власти на уровне субъекта РФ в принципе должна соответствовать организации власти на уровне Российской Федерации, а поэтому установление полномочий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ не может быть исключительной прерогативой субъектов. По мнению Суда, упо-

⁹ См.: ст. 61 Устава (Основного Закона) Алтайского края // СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

¹¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : Инфра-М, 2011. С. 645–646.

мянутый Закон устанавливает лишь основные полномочия, которые в пределах полномочий и компетенции, вытекающей из Конституции, должны осуществлять соответственно законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. При этом данный Закон не содержит исчерпывающего перечня полномочий органов законодательной и исполнительной власти субъекта РФ и специально предусматривает, что законом субъекта РФ регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ, и что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ. Конституционным Судом РФ были сформулированы и иные правовые позиции, определяющие базовые принципы, исходя из которых должна выстраиваться система государственных органов в субъектах РФ.

Как следует из упомянутого ранее постановления Конституционного Суда от 18 января 1996 г. № 2-П, поскольку по Конституции законодательная и исполнительная власти являются самостоятельными, недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией, закреплять в Основном Законе субъекта нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение. Это противоречило бы Конституции, так как создавало бы препятствия для реализации ее положения о том, что по определенным полномочиям федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти.

Согласно ст. 2 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти

субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты Федерации могут устанавливать только свою систему органов законодательной и исполнительной власти. Им не дано право устанавливать свою систему органов судебной власти. Судебная система является единой и федеральной. В Конституции РФ нет полного перечня судов, входящих в судебную систему. В ней лишь сформулированы следующие положения, относящиеся к структуре судебной власти. В соответствии со ст. 125–127 действуют Конституционный Суд, Верховный Суд РФ. В Конституции упоминаются и другие федеральные суды (п. «е» ст. 83, ч. 2 ст. 128). Располагаются соответствующие звенья судов на территориях субъектов РФ, но это лишь означает их территориальную сферу деятельности. Они не превращаются в суды субъекта РФ, хотя при разрешении дел не только руководствуются федеральным законодательством, но и учитывают местное нормативно-правовое регулирование.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»¹² позволяет отнести к судам субъектов РФ мировых судей, но это касается скорее их организации (создания) и частичной материальной поддержки. По содержанию деятельности и применяемому законодательству мировые судьи практически не отличаются от федеральных судей и в целом финансируются из федерального бюджета. Но есть еще один вид судов, которые в законодательстве названы судами субъектов РФ — это конституционные (уставные) суды самих субъектов. Ключевой задачей данных судов является оценка на предмет соответствия конституции, уставу субъекта РФ законов и иных правовых актов субъекта. Эти суды руководствуются общими принципами и правилами, которые обязательны для любых судов в Российской Федерации, но которые отражаются в законе субъекта о конституционном, уставном суде. Таким образом, конституционный, уставный

¹² Российская газета. 1997. 6 янв.

суд субъекта РФ, являясь частью единой судебной системы России, в то же время может быть охарактеризован как орган судебной власти субъекта РФ¹³.

Ряд субъектов РФ не ограничиваются закреплением системы высших органов государственной власти. Они вводят в свои конституции (уставы) главы, определяющие их взаимодействие (гл. 6 Устава Архангельской области — «Взаимодействие областного Собрания и губернатора Архангельской области, Правительства Архангельской области»; гл. 8 Устава (Основного Закона) Оренбургской области — «Взаимодействие Законодательного Собрания, Правительства области и органов местного самоуправления»; гл. 6 Устава Псковской области — «Взаимодействие областного Собрания, Администрации области и органов исполнительной власти области»; гл. 8 Устава г. Санкт-Петербурга — «Взаимодействие органов государственной власти Санкт-Петербурга»; гл. 5 Устава (Основного Закона) Ямало-Ненецкого автономного округа «Взаимоотношения Законодательного Собрания автономного округа с губернатором автономного округа и администрацией автономного округа».) Хотя к судебной системе субъектов РФ относятся только конституционные (уставные) суды и мировые судьи, в конституциях (уставах) этих субъектов есть главы, посвященные судебно-прокурорской власти. Это Конституции: Бурятии (гл. 7), Карелии (гл. 5), Кабардино-Балкарии (гл. 7) — «Судебная власть»; Коми (гл. 7), Татарстана (гл. 4 разд. 4) — «Судебная власть. Прокуратура»; Мордовии (гл. 7 — «Мировые судьи»), Саха (Якутия) (гл. 6 — «Судебная власть, охрана законности и правопорядка»), Алтайского (гл. 10 — «Судебная власть в Алтайском крае, прокурорский надзор, оказание юридической помощи, нотариат») и Красноярского (гл. 6 разд. 4 — «Суды и мировые судьи в крае») краев; городов федерального значения Москвы (гл. 6 — «Судебная власть и правоохранительные органы») и Санкт-Петербурга (гл. 7 — «Судебная власть Санкт-Петербурга»); Ямало-Ненецкого автономного округа (гл. 6 — «Судебная власть в автономном округе») и др.

Как известно, на территории субъектов РФ действуют структурные подразделения федеральных государственных органов. Законода-

тельство предоставляет субъектам право участвовать в согласовании кандидатур на занятие соответствующих должностей с федеральными структурами. Так, прокурор субъекта РФ назначается на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с субъектами РФ (ст. 129 Конституции РФ). Судьи федеральных судов, действующие на территории субъекта, назначаются Президентом РФ по представлению председателей соответствующих высших судов Российской Федерации, основанному на заключении квалификационных коллегий судей этих судов, с учетом предложений органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ. Что же касается председателей этих судов и их заместителей, то требуется заключение Высшей квалификационной коллегии судей. В остальном порядок тот же.

До принятия Федерального закона «Об общих принципах...» и последующих поправок к нему субъекты демонстрировали разнообразие в организации государственной власти. Они самостоятельно решали вопрос о названии органа, определяли его структуру, срок полномочий и количественный состав. В таком субъекте РФ, как республика, должность руководителя называли: президент, глава республики. Остальные субъекты РФ такое лицо называли губернатором или главой администрации и т.д. Однако вскоре появились федеральные стандарты в этой сфере и полномочия субъектов Российской Федерации оказались значительно суженными. Так, Федеральным законом от 28 декабря 2010 № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» запрещается главам регионов именоваться президентами республик входящих в состав Российской Федерации¹⁴.

Законодательные органы в субъектах РФ носили разные названия: Государственный Совет, Законодательное Собрание, Собрание и т.д. В ряде субъектов Федерации (в Ставропольском крае, Томской области, Ярославской области и Ямало-Ненецком автономном округе) использовались названия «Государственная

¹³ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2010. С. 812.

¹⁴ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 18.

Дума», что создавало некоторую неопределенность, дублируя название нижней палаты Федерального Собрания РФ. В настоящее время из названия данных органов исключено слово «Государственная», что следует оценить положительно. К примеру, в соответствии с Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 26 февраля 2009 года № 2-ЗАО «О внесении изменений в Устав (Основной закон) Ямало-ненецкого автономного округа»¹⁵ Государ-

ственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа была переименована в Законодательное Собрание. Аналогичная тенденция прослеживается и в других субъектах Российской Федерации. Указанные выше решения региональных законодателей позволяют говорить о наличии унифицированного подхода к определению наименования парламентского органа субъекта Российской Федерации, который соответствует решениям федеральной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : в 2 т. — М., 2014.
2. Безруков А. В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 10.
3. Ишеков К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 17.
4. Лебедев В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства. — М., 2015.
5. Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.
6. Чиркин В. Е. Законодательная власть. — М., 2010.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

THE SYSTEM OF LEGISLATIVE AND EXECUTIVE BODIES IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: FORMATION AND DEVELOPMENT

LEBEDEV Valerian Alexseevich — Professor, Honored Worker of Science, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and municipal law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[lebedev_va@bk.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *The article considers the problems of formation and development of legislative and executive organs in the constituent entities of the Russian Federation. The structure of the system of bodies of state power in the constituent entities of the Russian Federation and interrelations between legislative and executive bodies should be substantially similar to the structure of the federal system, but it may take into account the peculiarities of certain constituent entities of the Russian Federation. Any deviation from the general scheme is permitted to the extent to which such a deviation is consistent with the principles of federalism and independence of legislative and executive authorities in the constituent entities of the Federation within the framework set forth in the legislation. The author shows how fundamentally the Constitution of the RF has changed the political-territorial structure of the country, having greatly expanded the powers of the Russian Federation constituent entities, including their powers to establish and provide the activities of their own public authorities. However, quite often this process did not have any legislative support at the federal level. The situation with this regard is different in different Russian Federation constituent entities. The article considers two approaches to the formation of these authorities: first, the legislative bodies of the government that were created on the basis of representation of the interests of certain regions in the legislative body; second, in forming the legislative bodies, it was not uncommon to tend to set up the government*

¹⁵ Красный Север. 2009. 5 марта (спецвып.).

body that not only represents the interests of the territory as a whole and that takes care of the balance between different territories (towns and districts) of these regions, but that allows the heads of administrations to monitor elected authorities. The author examines different types of electoral systems in the Russian Federation. The article traces the idea that within a single state that implements the common policy, three branches of government are functioning simultaneously, and each branch performs its function relying on the framework determined by the legislature.

Keywords: *Constitution of the RF, constitutions, charters of the constituent entities, legislative organs, executive organs, system of state authorities of the constituent entities of the RF, Constitutional court of the RF, judiciary, President of the RF, principal officer of the constituent entities, deputy.*

BIBLIOFAPHY

1. *Avakyan, S.A.* Constitutional Law in Russia: in 2 volumes / M., 2014.
2. *Bezrukov, A.V.* Formation of the government bodies of the constituent entities of the RF: search for the best option // Constitutional and municipal law. 2006. N. - 10.
3. *Ishekov, K.A.* Formation of regional system of division of powers in Russia: the initial stage // Constitutional and Municipal Law. 2009. N. - 17.
4. *Lebedev, V.A.* Legislative and executive powers of the constituent entities of the Russian Federation in the theory and practice of the state formation. M., 2015.
5. *Mikhaleva, N.A.* Constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative law research). M., 2013.
6. *Chirkin, V.E.* Legislative Power.- M., 2010.