

Органы государственной власти субъектов РФ



НПА по теме

Конституция РФ

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ

Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 N 9-П "По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» (о неприкосновенности депутатов ЗАКС. Не требуется согласие ЗАКС на привлечение к ответственности).

Определение Конституционного Суда РФ от 29.01.2004 N 37-О "Об отказе в принятии ходатайства Законодательного Собрания Санкт-Петербурга об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 года по делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (о согласии ЗАКС на лишение неприкосновенности до принятия Постановления от 12.04.2002. Указано, что прокурор субъекта должен вносить запрос в ЗАКС, тот может отказать, но это решение можно обжаловать в суде).

Постановление КС РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «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» (подтверждено право роспуска ЗАКС, отрешать ВДЛ, временно отстранять его от должности)

Постановление КС от 18 января 1996 года N 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края (о выборах ВДЛ непосредственно населением субъекта РФ)

Постановление КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «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 жалобами ряда граждан» (о представлении кандидатур на пост ВДЛ в ЗАКС)

Ст. 77 Конституции

- Система органов государственной власти устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.
- 2. В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

Органы власти субъектов

- Законодательные (представительные)
- Исполнительные
- Судебные

Законодательные органы субъекта РФ

- Названия разные (законодательные собрания, думы, народные собрания, гос. совет, верховный совет, совет народных депутатов, Великий Хурал (Тыва), Эл Курултай (Алтай), парламент (КБР). Устанавливаются субъектами.
- Допускается двухпалатная структура. Но на сегодня таковых не осталось (до 2009-2010 гг. были в республике Тыва и Свердловской области).
- Число депутатов – см. ч.3 ст.4 184-ФЗ
- Не менее 50 % депутатов должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты.
- Срок полномочий не может превышать пять лет.

Неприкосновенность депутатов ЗАКС

- Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. (ст. 13)
- Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 N 9-П "По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края"

Привлечение к ответственности

- Возбуждение уголовного дела в отношении депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. (п.9 ч.1 ст. 448 УПК)
- Согласие ЗАКС не требуется (так же и на заключение под стражу\арест)

Итого

Неприкосновенность депутатов ЗАКС значительно
уже неприкосновенности депутатов
Госдумы\членов СФ

Исполнительные органы субъекта РФ

- 1. Высшее должностное лицо – обязательно
- 2. Высший исполнительный орган субъекта РФ – обязательно
- 3. Территориальные органы высшего исполнительного органа субъекта – обязательно
- 4. Центральные органы исполнительной власти специальной компетенции – обязательные и могут создавать по своему усмотрению.
- 5. Наименования ВДЛ\руководителя ВИО разные: президенты (в Бурятии, Башкирии, Марий Эл, Татарстане, Удмуртии, Чувашии, Якутии, Адыгее, Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии), председатели правительства (Тува, Хакасия) губернаторы (в краях\областях\автономных округах\еврейской АО), главы республики (в Карелии, Республике Алтай, Мордовии, Коми и Калмыкии, Ингушетии, Чечне), глава администрации (в краях\областях\автономных округах).
- Наименование не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства - Президента Российской Федерации.

до 1 января 2015 года устанавливается переходный период, в течение которого конституции (уставы) субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Высшее должностное лицо субъекта РФ

- Для регулирования статуса ВДЛ необходимо принятие закона субъекта РФ, если соотв. должность в субъекте предусмотрена. Должности ВДЛ в субъекте может не быть. Если ВДЛ нет, то его полномочия осуществляет руководитель высшего исп.органа (ВИО)
- Досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации см. ст. 19 184-ФЗ)

4 базовых схемы взаимодействия высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа субъекта РФ.

1. Схема, при которой **ВДЛ на основе единоначалия руководит ВИО**, который не является коллегиальным. Как правило, наименование ВДЛ – глава администрации или губернатор. ВИО именуется администрация. Иногда в качестве администрации понимается совокупность центральных ОИВ субъекта РФ.
2. Система исполнительной власти, в которой **ВДЛ возглавляет коллегиальный ВИО**, при этом конституцией или уставом предусмотрена отдельная должность руководителя ВИО, которую замещает иное лицо. «Возглавляет, но не руководит».
3. **ВДЛ одновременно занимает должность руководителя коллегиального ВИО**. Основная часть полномочий у ВИО, а ВДЛ организует работу ВИО.
4. **ВДЛ нет вообще. А его полномочия осуществляются ВИО.** Исполнение обязанностей ВДЛ при его отсутствии: Не все полномочия ВДЛ могут быть реализованы лицом, его замещающим.

Высший исполнительный орган

- **Обязательный элемент системы органов исполнительной власти субъекта РФ.** Ключевые признаки: всегда формально орган власти, наделенный нормотворческими полномочиями. При этом, исходя из ст. 20 ФЗ № 184, его структура и порядок формирования ВИО определяются законом субъекта РФ.
- В практике вопрос об участии представительного органа в формировании ВИО. Постановления от 18 января 1996 года N 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. Может; только в опред. пределах и не может отправлять в отставку.
- ВИО характеризуется двумя категориями: состав и структура самого органа. Под составом ВИО понимается совокупность видовых гос.должностей, являющихся по статусу членами ВИО.
- Структуру ВИО образует перечень гос.должностей с указанием их иерархической взаимосвязи и функциональной роли в государственном органе.
- Центральные органы исполнительной власти субъектов специальной компетенции
- Закон субъекта «О системе исп.власти в субъекте РФ». Самый многочисленный вид органов исп.власти (от 15 до 40).

- **2 группы:**
- 1. органы исп. власти, которые субъект обязан образовать в соотв.с зак-вом РФ
- 2. органы исп. власти, которые субъект м.образовывать по своему усмотрению.
- Хотя субъект формально свободен, фактически фед. законодательство обеспечивает вторжение федерации в установление своей системы органов гос. власти.
- Формально субъект сам определяет, нужен ему орган образования или нет. Но в законе есть полномочия, которые субъект обязан исполнять => нужен орган. Т.е. федерация определила.
- Единого перечня ЦОИВ нет.

- **2 группа органов – которые субъект может создавать по своему усмотрению.** Как правило, императивного указания, что субъект д.создать органы, нет.
- Сюда относятся вопросы эконом.развития – субъект может и не создавать эти органы.
- - С/х и агропромышленный комплекс.
- - промышленность, строительство, транспорт, энергетика, дорожное хозяйство
- - региональное регулирование в/д с муниципалитетами.
- - поддержка предпринимательства
- Конкретные органы и полномочия федеральным законодательством не определены.
- Если субъект не создает эти органы – эти отношения не регулируются.

Правовое положение высшего должностного лица (руководителя высшего ИОГВ) субъекта РФ – главы субъекта РФ

- Губернаторы, президенты, главы администраций – наименования разные
- Путаница: м.б. глава субъекта и при нем руководитель высшего ИОГВ
- Избирается населением. «Муниципальный фильтр», м.б. консультации с Президентом
- Глава субъекта РФ не может быть одновременно депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации, судьей, замещать иные государственные должности РФ и должности государственной службы, а также выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности

Ст.18 184-ФЗ

- Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Ст.18 184-ФЗ

- Кандидаты на должность ВДЛ выдвигаются политическими партиями. Партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность как лицо, являющееся членом данной партии, так и не являющееся. Законом субъекта может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Ст.18 184-ФЗ

- Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов ВДЛ, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований. Депутаты представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, учитываются только один раз.

- если регион решит отказаться от прямых выборов, то партии, представленные в региональном и федеральном парламентах, получают право представить президенту по три кандидата в губернаторы. Глава государства направит любые три из них на рассмотрение регионального парламента, который одного из них наделит губернаторскими полномочиями. Право предлагать президенту кандидатов имеет постоянно действующий руководящий коллегиальный орган партии.

Ответственность главы субъекта РФ перед Президентом РФ

Президент РФ:

- выносит *предупреждение* за издание незаконного акта или за уклонение от принятия мер по приостановленному акту (противоречие)
- принимает решение об *отставке*, если ЗАКС выразил Главе недоверие
- *отрешает* от должности в связи с утратой доверия Президента РФ
- *отрешает* от должности за ненадлежащее исполнение своих обязанностей
- *отрешает* от должности за неприятие мер после предупреждения
- *Временно отстраняет* от должности в связи с уголовным делом
- принимает или не принимает *добровольную отставку*
- вносит *представление* в ЗАКС для принятия им решения о досрочном прекращении полномочий по объективным показателям
- назначает *ВРИО* Главы

Взаимоотношения ЗАКСа и исполнительной власти субъекта РФ (глава 4 184-ФЗ)

- Полномочия осуществляют самостоятельно
- Вправе вносить предложения об изменении издаваемых нормативных актов и обжаловать в суде
- Вправе присутствовать на заседаниях
- ЗАКС может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа, в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом. Формы участия устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта, а в отношении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти также федеральным законом.
- ЗАКС вправе выразить недоверие ВДЛ (2\3 голосов по инициативе 1\3) в случае: (1) издания им актов, противоречащих актам более высокой юр. силы, они установлены судом, а ВДЛ их не устранит в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; (2) установленного судом иного грубого нарушения Конституции РФ, ФЗ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; (3) ненадлежащего исполнения ВДЛ своих обязанностей. Решение направляется Президенту РФ, который рассматривает вопрос об отрешении ВДЛ (до 2004 г. Не требовалось решение Президента, решение ЗАКС влекло немедленную отставку ВДЛ и возглавляемого им высшего исполнительного органа.
- ЗАКС вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти, в назначении которых на должность он принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта. Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта.
- ВДЛ может распустить ЗАКС (1) в случае принятия НПА, противоречащего акту большей юр. силы, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а ЗАКС не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения, (2) если вступившим в силу решением суда установлено, ЗАКС в течение трех месяцев подряд не проводил заседание (или не проводил заседания в правомочном составе).
- ВДЛ\ВИО имеет право вето на законы, принимаемые ЗАКСом. Преодоление – не менее 2\3 голосов ЗАКС

ЗАКС и Президент РФ

Роспуск

- Если судом установлено, что ЗАКС принял НПА противоречащий НПА с более высокой юр.силой, а ЗАКС в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не отменил НПА, и установлено, что в результате такого уклонения созданы препятствия для реализации полномочий федеральных ОГВ, ОМС, нарушены П и С Ч и Г, юр. лиц, Президент РФ выносит предупреждение ЗАКСу (в форме указа).
- Если в течение трех месяцев со дня вынесения предупреждения он не принял мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе распустить ЗАКС.

Основания для досрочного прекращения полномочий ЗАКС (ответственность ЗАКС)

1. Самороспуск	Решение принимается самим ЗАКС в порядке, определяемом законом субъекта РФ
2. Роспуск высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ	<ol style="list-style-type: none">1. Принятие акта, противоречащего федеральным, если ЗАКС не устранил противоречия в течение 6 месяцев после судебного решения (?!)2. Отсутствие заседаний в течение 3 месяцев
3. Роспуск по судебному решению	Вступление в силу решения федерального суда, высшего на территории субъекта РФ, о неправомочности данного состава депутатов ЗАКС, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий
4. Роспуск Президентом РФ	<p>Сначала – предупреждение, если:</p> <ul style="list-style-type: none">• ЗАКС принял противоречащий федеральному закону акт, в результате чего созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов и органов МСУ, нарушены права и свободы граждан, и• не устранил противоречие в течение 6 месяцев после судебного решения (?!). <p>Если в течение 3 месяцев предупреждение не действует, Президент вправе распустить ЗАКС</p>

Несмотря на возвращение выборности ВДЛ по-прежнему остается возможность выражения недоверия ему со стороны ЗАКСа и отрешения от должности Президентом РФ

Отзыв ВДЛ

- Законом субъекта, регулирующим отзыв ВДЛ должны предусматриваться основания и процедура
- Основания отзыва: (1) нарушение законодательства РФ и (или) субъекта, факт совершения которого установлен судом; (2) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение своих обязанностей, установленное судом. Обратиться в суд с заявлением об установлении этих фактов вправе политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории субъекта и обладающих активным избирательным правом на выборах ВДЛ.
- Процедура отзыва должна обеспечивать возможность проведения агитации за и против его отзыва, проводится по инициативе граждан, проживающих на территории субъекта обладающих активным избирательным правом на выборах ВДЛ, в порядке, установленном для проведения референдума субъекта РФ.
- Инициатива проведения голосования может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность
- В поддержку инициативы собираются подписи избирателей, количество которых определяется законом субъекта и должно составлять не менее $\frac{1}{4}$ от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта. Не более чем через 15 дней комиссия должна принять решение по документам, а ЗАКС не более чем через 15 дней должно назначить голосование или отказать.
- Голосование проводится не позднее 60 дней со дня принятия ЗАКСом решения о назначении голосования по отзыву.
- Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву

Судебная власть субъектов РФ

- Конституционные (уставные) суды
- Мировые судьи