

ВЫСШЕЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**Амирагян Сурен Сейранович**

студент Кафедры государственно-правовых дисциплин Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, РФ, г. Москва

Петренко Денис Сергеевич

научный руководитель,

Аннотация. Данная статья посвящена проблеме места высшего должностного лица субъекта РФ в системе разделения властей и специфике его полномочий. Рассмотрены изменения федерального законодательства о статусе главы субъекта РФ, которые произошли в период с 2021 по 2023 г., сделаны выводы о пробелах правового регулирования, а также, выработаны предложения по совершенствованию законодательства.

Abstract. This article is devoted to the problem of the place of the highest official of the subject of the Russian Federation in the system of separation of powers and the specifics of his powers. The changes in the federal legislation on the status of the head of the subject of the Russian Federation, which occurred in the period from 2021 to 2023, were considered, conclusions were drawn about gaps in legal regulation, and proposals for improving legislation were developed.

Ключевые слова: разделение властей, высший исполнительный орган власти РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, исполнительная власть.

Keywords: separation of powers, the supreme executive authority of the Russian Federation, the highest official of the subject of the Russian Federation, executive power.

Принцип разделения властей, будучи универсальным, лежит не только в основе построения федеральных органов государственной власти, но распространяется и на систему органов власти субъектов РФ, что позволяет избежать излишней концентрации властных полномочий и связанных с этим злоупотреблений властью.

При этом, правовой статус тех или иных органов власти и должностных лиц не остается неизменным, в связи с чем, могут возникать вопросы об их месте в существующей системе властей, что можно проиллюстрировать на примере высшего должностного лица субъекта РФ.

Следует отметить, что в ст. 2 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»^[1] (ныне утратил силу) фактически предусматривался факультативный характер должности высшего должностного лица – ее установление было не обязанностью субъектов РФ, а их правом.

При этом п.1 ст. 17 того же законодательного акта однозначно указывал на то, что во главе системы региональной исполнительной власти находится высший исполнительный орган

субъекта РФ, а не его высшее должностное лицо.

Это дало основание некоторым исследователям рассматривать главу субъекта РФ, как должностное лицо, не входящее ни в одну из существующих ветвей власти, но взаимодействующее с каждой из них, по аналогии с конституционным положением главы государства.^[2]

По мнению Н.Р. Магомедовой, такой статус высшего должностного лица субъекта РФ позволяет не ограничивать его полномочия исключительно осуществлением исполнительной власти, а вести организационно-координационную деятельность по обеспечению взаимодействия всех ветвей публичной власти региона. [5]

Тем не менее, Конституционный Суд, перед которым данный вопрос был поставлен в 2005 г., не нашел оснований для того, чтобы рассматривать высшее должностное лицо субъекта РФ, как должность, обособленную от исполнительной власти. [7]

Однако, вступивший в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 N 414-ФЗ [2] несколько изменил подход к правовому положению высшего должностного лица субъекта РФ:

Во-первых, данная должность стала обязательной (п.2 ст. 4);

Во-вторых, был четко обозначен статус высшего должностного лица, как возглавляющего исполнительную власть субъекта РФ (п.1 ст. 20);

В-третьих, унифицирован подход к наименованию высшего должностного лица субъекта РФ, которое может быть обозначено, как «Глава» или «Губернатор» (п.4 ст. 20).

В то же время, до сегодняшнего дня на практике сформированы две модели взаимодействия между высшим должностным лицом субъекта РФ и высшим исполнительным органом.

Первая из них предполагает, что высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет высший исполнительный орган непосредственно.

К примеру, в соответствии с пп. 6 п.2 ст. 42 Устава Санкт-Петербурга, [3] Губернатор данного субъекта РФ непосредственно возглавляет Правительство Санкт-Петербурга, включая проведение им заседаний высшего исполнительного органа.

Аналогичная модель предусмотрена региональным законодательством Удмуртии, Бурятии, Ростовской области, Ставропольского края, Республики Алтай и т.д.

Вторая модель – высшее должностное лицо субъекта РФ не возглавляет высший исполнительный орган региона лично, назначая для этого уполномоченное должностное лицо, осуществляющее руководство данным органом.

В частности, такая модель применяется в Московской области, согласно п.8 ст. 38 Устава [4] которой, Губернатор Московской области, из числа Вице-губернаторов, назначает председателя Правительства Московской области.

Такой же подход был использован при определении структуры исполнительной власти в Башкортостане, Кабардино-Балкарии, Воронежской области, Краснодарского края и т.д.

Примечательно, что новый Федеральный закон «Об общих принципах...» сохранил за субъектами РФ возможность выбрать оба варианта правового статуса главы региона, в отношении высшего исполнительного органа власти.

На наш взгляд, такой подход содержит в себе некоторое логическое противоречие, поскольку, в силу п. 1 ст. 20 данного закона, указывает на то, что высшее должностное лицо возглавляет исполнительную власть субъекта РФ, определяет структуру входящих в нее органов, и формирует высший исполнительный орган власти.

Но с другой стороны, согласно п.6 ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах...» полномочия по непосредственному руководству исполнительным органом власти глава субъекта РФ, по существу, может делегировать другому должностному лицу, назначив председателя высшего исполнительного органа.

Представляется, что в таком случае, фактически реализуется «президентская» модель полномочий высшего должностного лица субъекта РФ и он оказывается частично «за пределами» руководства исполнительной власти, реализуя лишь отдельные начала данных полномочий.

В связи с этим, по нашему мнению, представляется обоснованным закрепить единообразную норму, о том, что высшее должностное лицо субъекта РФ непосредственно возглавляет высший исполнительный орган власти соответствующего региона.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет систему региональной исполнительной власти, в связи с чем, теоретические предположения о его обособленной правовой природе, не находят обоснованных подтверждений в российском законодательстве;
2. В настоящее время, в субъектах РФ реализуются две самостоятельные модели взаимодействия между высшим должностным лицом и высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, поскольку глава субъекта РФ может возглавлять региональное правительство непосредственно, либо назначать председателя высшего исполнительного органа, осуществляющего руководство им;
3. В целях достижения единообразия при функционировании системы исполнительной власти субъекта РФ, предлагается установить унифицированный порядок осуществления высшим должностным лицом субъекта РФ руководства исполнительной властью, возложив на него полномочия только по непосредственному руководству высшим исполнительным органом.

Список литературы:

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – N 42. – Ст. 5005.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 28.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2021. – N 52 (часть I). – Ст. 8973.
3. Устав Санкт-Петербурга от 23.01.1998 г. (ред. от 30.06.2022 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1998. – № 1.
4. Устав Московской области от 23.11. 2022 г. № 197/2022-ОЗ (ред. от 06.12.2022 г.) – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.12.2022 г.).
5. Магомедова Н.Р. Общая характеристика полномочий главы субъекта Российской Федерации в системе разделения властей // Закон и право. – 2019. – №2. – С. 63-65.
6. Соломонов П.Н. Глава субъекта Российской Федерации как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (в контексте принципа разделения власти) // ВЭПС. – 2019. – №3. – С. 85-88.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 N 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»
// Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – N 1.

^[1]Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – N 42. – Ст. 5005.

^[2]Соломонов П.Н. Глава субъекта Российской Федерации как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (в контексте принципа разделения власти) // ВЭПС. – 2019. – №3. – С. 85.