

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дмитрий Трифонов *

В статье содержится анализ конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Всесторонняя и обстоятельная характеристика конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не возможна без уточнения таких базовых понятий, как «конституционно-правовой статус» и «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации». Работа над понятием и категорией «статус» в отечественной юриспруденции ведется предметно и не один год. Однако четко сформулированной теории правового статуса пока нет. Предлагаемые теоретиками права теоретические конструкции «статуса» по большей части связаны с дискурсом о правах личности, положении государственного органа, должностного лица.

Статус (лат. status) – положение, позиция, место, занимаемое индивидом (группой) в обществе или в отдельной его подсистеме. Это интегративный показатель места человека в обществе и профессии.

П.А. Сорокин представляет статус, как совокупность прав и обязанностей, привилегий и ответственности, благосостояния и образования. По мнению П.А. Сорокина, статус определяется не только экономическими и политическими, но и многими другими, не менее важными, социальными переменными. В их числе: квалификация, профессия, престижность, влияние в обществе¹.

«Юридическая энциклопедия», под редакцией Б.Н. Топорнина понимает «ста-

тус», как совокупность общих прав, определяющих правоспособность основных прав и обязанностей, неотделимых от лиц, органов, организаций, юридических лиц².

Правовой статус – это признанная законом комплексность первоначальных, неотъемлемых прав и обязанностей человека и гражданина, а также компетенции государственных органов и должностных лиц. С позиции А.Ф. Черданцева, правовой статус есть совокупность прав и обязанностей³. С.А. Авакьян понятие «статус» определяет как структурно организованное нормативно-правовым актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности, гражданина⁴. Е.В. Охотский определяет правовой статус как совокупность субъективных политических, социально-экономических, культурных и других прав, свобод и юридических обязанностей, которые присущи субъекту в силу его статуса как человека и гражданина⁵.

Статус отражает сущность субъекта права, его положение в структуре общественных отношений, закрепляет основные права и обязанности, формы их осуществления.

По мнению А.Г. Бережнова, правовой статус – это законодательно установленные и взятые в единстве права, свободы и обязанности личности. «Правовой статус является сердцевинной нормативного выражения главных принципов правовых отношений между личностью и государством, представляет систему идеалов поведения людей, сти-

* Трифонов Дмитрий Сергеевич, преподаватель кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России

мулирующую и охраняемую от правонарушений государством и, как правило, получающую одобрение со стороны общества»⁶. Другие ученые включают в систему правового статуса такие институты, как обязанности, гарантии, ограничения, ответственность, запреты⁷.

Существует иная трактовка данного понятия, которую можно представить как определяющие правоспособность и основные обязанности, неотделимые от лиц, органов и организаций⁸.

При исследовании вопроса правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, нередко оперируют и такими категориями, как «правовой статус», «конституционный статус», «конституционно-правовой статус».

С нашей точки зрения, «конституционный статус» - совокупность закрепленных в Конституции Российской Федерации характеристик. «Конституционный статус является общим и равнозначным, стабильным, по сути неприкосновенным в рамках действующей Конституции Российской Федерации». Более широкой выступает категория «конституционно-правового статуса», поскольку включает нормы Конституции Российской Федерации, федеральных законов Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Определяя высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как орган государственной власти субъекта Российской Федерации, необходимо учитывать следующее обстоятельство. Органы государственной власти подразделяются на единоличные и коллегиальные, в связи с этим главным критерием классификации выступает способ принятия решения. Единоличный орган осуществляет свою деятельность в форме и методами, установленными правовыми актами, самостоятельно используя свою власть, а коллегиальный – принимает решение путем совещательной деятельности в пределах своей компетенции. Некоторые авторы характеризуют высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не как единоличный орган государственной власти, а как орган государственной власти в лице одного человека. Еще Н.М. Коркунов указывал, что «лица, за которыми признается право распоряжения в определенном отношении властью, называются органами государственной власти»⁹.

Например, к органам государственной власти в лице одного человека относятся Президент Российской Федерации,

президенты республик, губернаторы (главы администраций субъектов Российской Федерации)¹⁰.

Анализируя данные работы ученых, можно прийти к выводу о том, что наиболее приемлемой характеристикой высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является следующая: единоличный орган государственной власти, принимающий решения самостоятельно, путем императивного волеизъявления.

Правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации интегрирует в себя целый комплекс законодательно урегулированных отношений между государством и самим высшим должностным лицом; между самим высшим должностным лицом в процессе реализации возложенных на него полномочий; между ним самим и его подчиненными; между различными структурными элементами служебной иерархии. Статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определяется должностью и его местом в должностной структуре государственного органа; вступлением на должность; порядком определения прав, обязанностей, запретов, ограничений и ответственности по службе; решением многочисленных вопросов профессиональной подготовки.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта России, также законодательством субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного органа данного субъекта Российской Федерации.

Отсюда следует, что каждый субъект вправе самостоятельно определять систему выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Данный прецедент был обусловлен тем, что 24 января 2013 года руководители республик Северного Кавказа обратились в Кремль с предложением не проводить на подведомственной им территории прямое голосование, мотивировав это особенностью региона¹¹.

На должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может быть избран только гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иного государства, либо вида на жительство иного государства. Существуют также возрастные ограничения: вступить в должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Федерации может только гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации определяет: структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; представляет регион Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей. При этом высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации; осуществлять промульгацию нормативно-правовых актов либо отклонять законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; формировать высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и принимать решения об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; представлять в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе, по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что отличие федеральной и региональной схем построения системы органов государственной власти, в основном, заключается в том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не выводится из системы органов исполнительной власти и, следовательно, перестает занимать арбитражное положение по отношению к другим ее ветвям¹², как в случае Президента Российской Федерации.

Исключение составляет Республика Башкортостан, где высшее должностное лицо является главой республики, но не возглавляет систему исполнительной власти.

Данное обстоятельство имеет важное значение, так как оно напрямую влияет на содержание его конституционно-правового статуса (к примеру, характер взаимоотношений указанного лица с федеральными органами исполнительной власти определяется его вхождением в единую си-

стему исполнительной власти в Российской Федерации).

В этом случае указанное лицо автоматически включается в систему исполнительной власти субъекта Российской Федерации, реализуя исполнительно-распорядительную деятельность, используя полномочия в сфере исполнительной власти.

Основными полномочиями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является¹³:

1. Разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры;

2. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно определять формы и процедуры реализации своих полномочий по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, в том числе принимать решения о формировании государственных программ субъекта Российской Федерации, а также определять порядок их формирования и реализации¹⁴.

3. Осуществление, в пределах своих полномочий, мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охрана собственности и общественного порядка, противодействие терроризму и экстремизму, борьба с преступностью;

4. Разработка для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проекта бюджета субъекта Российской Федерации, а также проектов программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

5. Формирование иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

6. Управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также управление федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

7. Имеет прерогативу 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 (устава), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд.

Рассматривая высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как единоличный орган государственной власти данного субъекта, представляется необходимым обратить внимание на узкую трактовку данного субъекта. И только в силу невозможности ее выполнения одним лицом – широкую трактовку данного понятия. В узком смысле – это монархический исполнительно-распорядительный орган общей компетенции. Компетенция высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации входит в компетенцию высшего должностного лица, создаются специализированные подразделения, которые наделяются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации соответствующими полномочиями. Возникает понятие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как единоличного органа государственной власти в широком смысле – единство монархического органа общей компетенции и системы специализированных структурных подразделений, ему подчиненных и подконтрольных¹⁵.

Место высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, а его роль – конкретными функциями, которые он выполняет в обществе и его политической системе.

Ст. 1 Конституции Российской Федерации констатирует, что Россия является федеративным государством, следовательно, государственная власть в ней осуществляется не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов Российской Федерации – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

В соответствии с ч.1 ст. 68 Конституции Чувашской Республики¹⁶ глава Чувашской республики является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти Чувашской Республики. В соответствии со ст. 29

Устава Московской области, государственную исполнительную власть в Московской области осуществляют органы исполнительной государственной власти (администрация Московской области) и т.д.

В соответствии со статьей 68 Конституции Республики Саха (Якутия), высшим должностным лицом Республики и главой исполнительной власти в Республике является Президент Республики¹⁷; согласно ст. 46 Конституции Республики Карелия, высшим должностным лицом Республики является глава Республики Карелия¹⁸; по конституции Республики Дагестан¹⁹ ст. 75 – Президент²⁰ Республики Дагестан является высшим должностным лицом Республики Дагестан и возглавляет исполнительную власть Республики; согласно Уставу Кемеровской области ст. 45, высшим должностным лицом Кемеровской области является губернатор Кемеровской области. Губернатор Кемеровской области возглавляет высший исполнительный орган государственной власти Кемеровской области и осуществляет свою деятельность в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Кемеровской области²¹. Согласно п.2 ст.5 Устава города Москвы высшим должностным лицом города Москвы, возглавляющим высший исполнительный орган государственной власти города Москвы, является Мэр Москвы и т.д.²².

Должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может называться: президент, председатель правительства, губернатор, глава администрации и т.д.

Конституционно-правовой статус главы субъекта в различные периоды зависел от ряда факторов – как объективных, так и субъективных. Среди объективных факторов на первом месте была необходимость создания принципиально новой системы управления государством и регионами для перехода к демократическому, федеративному, правовому государству. Ключевая роль в этом процессе отводилась институту губернатора.

В юридической литературе конституционно-правовой статус президента республики и главы администрации (губернатора) определяется как статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Под этим подразумевается совокупность прав, обязанностей, ответственности, их гарантий, определенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами)

и законами субъектов Федерации²³. Этот статус, как отмечалось выше, рассматривается в неразрывной связи со статусами федеральных органов власти, органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных органов.

Термин «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» употребляется в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» для обозначения руководителей всех субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов), независимо от их государственно-правовой природы.

Субъектам Российской Федерации предоставлено право самостоятельно устанавливать наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций (ч. 6 ст. 18)²⁴. Поэтому в конституциях (основных законах) республик и уставах (основных законах) других субъектов Российской Федерации можно встретить различные наименования должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В конституциях республик в составе Российской Федерации для обозначения должности высшего должностного лица используются такие термины, как: «Президент», «Глава республики», «Председатель Правительства».

«Президент» - наименование должности высшего должностного лица республики, встречающееся в большинстве конституций. Учреждение должности Президента республики - субъекта Российской Федерации - является оригинальным обстоятельством и не встречается в зарубежных федерациях. Пост Президента²⁵ учрежден в четырех республиках, к которым относятся: Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан (Татарстан).

Существует ряд республик, где пост Президента не учрежден. В некоторых республиках для обозначения должности высшего должностного лица используется термин «Глава республики». К таким республикам относятся: Республика Алтай, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Мордовия, Республика Адыгея (Адыгея), Республика Бурятия, Республика Ингуше-

тия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Марий-Эл, Республика Северная Осетия - Алания, Удмуртская Республика, Чувашская Республика - Чувашия.

Придание в названных выше республиках высшему должностному лицу статуса главы республики обусловлено тем, что субъект Российской Федерации стремится к повышению уровня персонифицированного представительства субъекта Российской Федерации как внутри него, так и в отношениях с федеральными органами власти. Исполнение вытекающих из этого функций наиболее целесообразно главой республики, а не высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, входящего в систему исполнительной власти.

«Председатель Правительства» - термин, применяемый для обозначения должности высшего должностного лица в конституциях республик Тыва и Республика Хакасия.

В Уставах субъектов Российской Федерации, не являющихся республиками, для обозначения наименования должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации используются такие термины, как «губернатор» Белгородской области, Московской области, Еврейской автономной области и т.д.

«Глава администрации (губернатор)» (Ростовская область, Ивановская область и др.). «Мэр» (г. Москва).

Федеральное законодательство избегает характеристики высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как главы субъекта Российской Федерации. Данное обстоятельство, по мнению Л.Б. Лукьяновой, можно расценивать, «как попытку отойти от понятия «глава республики», «глава области, края» к более правильным понятиям, приемлемым в условиях формирования правового государства»²⁶.

Подводя итог, необходимо отметить следующее: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации - понятие, употребляемое в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в отношении соответствующих высших должностных лиц всех субъектов Российской Федерации - республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов; наименование должности высшего должностного лица субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, для обозначения данной должности в ре-

спубликах используются такие наименования, как «Президент», «Глава республики», «Председатель Правительства», а в других субъектах Российской Федерации - «губернатор», «глава администрации», «мэр», «глава администрации (губернатор)»; исследование конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации возможно через раскрытие комплекса урегулированных правом политических, социально-экономических, культурных и гражданских прав, свобод и обязанностей, его положения, позиции, места и роли в государстве.

В конституционно-правовом статусе высших должностных лиц субъектов Россий-

ской Федерации имеются различия, что обуславливается разнообразием закрепления в законодательстве субъектов Российской Федерации их конституционно-правового статуса. Вместе с тем, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации присущи общие черты, которые закрепляются на федеральном уровне. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации – это представитель особой социальной общности людей, призванный осуществлять цели и функции государства, посредством исполнения полномочий государства и решать социальные задачи в интересах граждан.

THE CONCEPT AND THE BASIC ELEMENTS OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS OF CHIEF OFFICIAL OF THE ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

The paper provides an analysis of the constitutional-legal status of chief official of the entity of the Russian Federation.

Dmitry Trifonov,
Lecturer, Department of State Support for
Administrative Work, MGIMO (University)
under the Ministry for Foreign Affairs of
Russia

Ключевые слова:

конституционно-правовой статус, высшее должностное лицо, субъект федерации, субъект права, органы государственной власти

Keywords:

constitutional legal status, chief official, entity of a federation, legal entity, public authorities

Литература:

- ¹ Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учебно – методический комплекс. М., 2011. С. 77.
- ² Юридическая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001. С. 1042.
- ³ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 1999. С. 106.
- ⁴ Авакьян С.А. Конституционное право: энциклопед. словарь. М., 2000. С. 559.
- ⁵ Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учебно-методический комплекс. М., 2011. С. 253.
- ⁶ Общая теория государства и права: академический курс в 2 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 1. Теория государства. М., 1998. С. 263.
- ⁷ Бродский М.К., Ливеровский А.А. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации. СПб., 2000. С. 20.
- ⁸ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1995. С. 11.
- ⁹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С. 246.
- ¹⁰ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2009. С. 380.
- ¹¹ <http://izvestia.ru/news/>
- ¹² Борисов М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации. М., 2010. С. 63.
- ¹³ См.: Там же.
- ¹⁴ Письмо Минфина России от 02.04.2012 N 02-16-03/1073 «О правовых основаниях утверждения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации порядков формирования и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации» // Система КонсультантПлюс.

¹⁵ Бусыгин Л.И. Организация труда по управлению муниципальной собственностью. Пермь, 2003. С. 87.

¹⁶ Закон Чувашской Республики от 24 мая 2012 г. № 37 // газета «Республика». 26 мая. 2012. № 24-25 (928-929)

¹⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184 – ФЗ (ред. от 25.12.2012) ч.6 ст. 18 // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1999.- № 42. Ст. 5005. Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства - Президента Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 28.12.2010 N 406-ФЗ). В остальном российские регионы вправе самостоятельно определять наименование должности своего высшего должностного лица. «Вариантами возможных наименований могут быть, например, «глава», «руководитель», «председатель правительства», - уточняется в пояснительной записке.

Законопроектом предусматривается установление переходного периода сроком на 5 лет - до 1 января 2015 года, в течение которого субъекты РФ смогут привести свое законодательство в соответствие с новыми требованиями.

¹⁸ Закон Республики Карелия от 3 декабря 2001 г. № 547-ЗРК // опубликован в Собрании законодательства Республики Карелия, 2001 г., № 12. Ст. 1587.

¹⁹ Закон Республики Дагестан от 20 июля 2011 г. № 39 «Об изменении наименования должности высшего должностного лица Республики Дагестан» // опубликован в Собрании законодательства Республики Дагестан от 29 июля 2011 г. № 14. Ст. 616.

²⁰ С 1 января 2015 года сменится наименование должности высшего должностного лица: вместо Президента Республики Дагестан будет Глава Республики Дагестан.

²¹ Закон Кемеровской области от 26 июня 2012 г. № 54-ОЗ // Кузбасс. 29 июня. 2012. № 112.

²² Закон г. Москвы от 22 октября 2008 г. № 48 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. ноябрь 2008. № 63.

²³ Гаркуша П.И. Правовой статус института губернаторства в России. Ростов н/Д, С. 82; он же. Институт губернатора в России. С. 51-55.

²⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184 – ФЗ (ред. от 25.12.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁵ См.: ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» ч.6. ст 18 Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства - Президента Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 28.12.2010 № 406-ФЗ). В остальном российские регионы вправе самостоятельно определять наименование должности своего высшего должностного лица. «Вариантами возможных наименований могут быть, например, «глава», «руководитель», «председатель правительства», - уточняется в пояснительной записке. Законопроектом предусматривается установление переходного периода сроком на 5 лет - до 1 января 2015 года, в течение которого субъекты РФ смогут привести свое законодательство в соответствие с новыми требованиями.

²⁶ Лукьянова Л.Б. Становление президентуры Российской Федерации: историко-теоретическое исследование: дис. канд. юрид. наук. Уфа, 2000. С. 150.