

УДК 342.5

## Глава субъекта Российской Федерации как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (в контексте принципа разделения власти)



**Соломонов П.Н.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

*В статье анализируется роль главы субъекта Российской Федерации как дистанцированного и не входящего в систему органов исполнительной власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в контексте принципа разделения властей.*

*Ключевые слова: глава субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо; субъект Российской Федерации; принцип разделения власти.*

Конституция Российской Федерации закрепляет за субъектами Российской Федерации право самостоятельно определять систему и структуру собственных органов государственной власти в соответствии с конституционным принципом разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Получает свое развитие данная конституционная норма в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1], где закрепляется общее управление (руководство) субъектом Российской Федерации за исполнительной ветвью власти в лице высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Такое взаимозаменяемое применение термина руководитель высшего исполнительного органа государственной власти в отношении высшего должностного лица региона вызывает в юридической литературе дискуссию, затрагивающую различные аспекты, начиная от невозможности совмещения различных по правовому статусу должностей [2], заканчивая выявлением необходимости в должности главы субъекта Российской Федерации как высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [3, с. 80].

На наш взгляд, именование высшего должностного лица «в скобках» руководителем правитель-

ства не должно восприниматься как императивное установление федерального центра в отношении региональной государственной власти. Федеральный законодатель, именуя высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации руководителем высшего исполнительного органа государственной власти, очертил границы свободы выбора субъектов Российской Федерации следующим образом: с одной стороны, установил обязательность наличия в системе региональной власти должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти и закрепил невозможность замещения этой должности представителями иных ветвей власти, а с другой – предоставил право субъектам Российской Федерации самостоятельно выбирать модель организации исполнительной ветви власти из следующих: 1) высшее должностное лицо как входящее в состав регионального правительства; 2) высшее должностное лицо как дистанцированное от системы органов государственной власти, включая региональное правительство.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может восприниматься как дистанцированное и не входящее в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в силу следующих федеральных установлений:

1) Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по аналогии с Президентом Российской Федерации в той степени, в какой наделяет его полномочиями представителя субъекта Российской Федерации во внутренних и внешних связях (п. «а» ч. 7 ст. 18) и полномочиями посредника во взаимоотношениях, т.е. координатора региональных органов государственной власти как между собой, так и с федеральными органами государственной власти (п. «д. 1» ч. 7 ст. 18), что не свойственно исполнительным органам государственной власти.

Подобное законодательное решение отождествить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации с Президентом Российской Федерации может восприниматься либо как наделение руководителей субъектов Российской Федерации сильной властью, способной конкурировать с федеральной, что противоречит идее сильного единого российского государства, либо как установление его места вне органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации согласно ст. 21 рассматриваемого Федерального закона обладает «традиционными правительственными полномочиями» [4, с. 48], что свидетельствует о наличии самостоятельной правительственной власти в субъекте Российской Федерации;

3) к нормам, разграничивающим статусы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации, можно отнести норму, содержащуюся в ст. 22 рассматриваемого Федерального закона, поскольку она устанавливает полномочие принятия каждым из них собственных актов, а также именуется акты высшего должностного лица *указами* и распоряжениями, а руководителя высшего исполнительного органа *постановлениями* и распоряжениями;

4) в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» применяется термин высшее должностное лицо без упоминания его принадлежности к высшему исполнительному органу государственной власти.

Как показывает региональная практика, ряд субъектов Российской Федерации в организации исполнительной ветви власти, выбрав президентскую модель [5], миниатюризировали центральную власть на уровне субъекта Российской Федерации и учредили должности главы (губернатора, президента) в качестве высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, не входящего в состав ре-

гионального высшего исполнительного органа государственной власти.

Так, к примеру, согласно Конституции **Кабардино-Балкарской Республики** [6] глава Республики осуществляет свою деятельность в качестве главы государства, исполнительной власти и высшего должностного лица Республики. Глава Республики Кабардино-Балкария имеет право председательствовать на заседаниях правительства, но не входит в его состав и не является по должности его председателем. В Конституции **Республики Ингушетия** [7] при закреплении статуса главы Республики как ее высшего должностного лица хоть и не указывается на его принадлежность к исполнительной ветви власти, однако это следует из его полномочий по определению структуры республиканских исполнительных органов государственной власти, по формированию и принятию решений об отставке республиканского Правительства (ст. 70), а также назначению Председателя Правительства (ст. 84). Схожая ситуация складывается и в **Самарской области**, где согласно областному Уставу [8] высшее должностное лицо именуется Губернатором, возглавляющим областное Правительство, а оперативное руководство Правительством осуществляет первый вице-губернатор. Аналогичная модель устройства исполнительной ветви власти сложилась и в республиках Адыгея [9], Башкортостан [10], Дагестан [11], Татарстан [12], а также в Карачаево-Черкесской Республике [13].

Вместе с тем дистанционность и невхождение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в состав высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не препятствует его **взаимодействию** (равноправному сотрудничеству), а также построению **взаимоотношений влияния** с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, как вытекающих из конституционного принципа разделения власти и зашифрованного в нем механизма сдержек и противовесов [14].

Итак, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет с органами государственной власти субъекта Российской Федерации **взаимодействие**, понимаемое как равноправное согласованное сотрудничество с целью обмена информацией и (или) совместное принятие решений, в следующих формах: личные встречи, участие в круглых столах, форумах, конференциях; создание согласительной комиссии<sup>1</sup> (в случае отклонения **высшим должностным лицом** субъекта Российской Федерации от исполнения своих полномочий).

<sup>1</sup> В Республике Татарстан согласно ст. 126 республиканской Конституции в случае отклонения Президентом Республики Татарстан закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан, принятого Государственным Советом Республики Татарстан, Президентом и Государственным Советом Республики Татарстан на паритетных началах создается согласительная комиссия.

Федерации законопроекта (право вето); участие в работе ассоциаций органов государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вступает с органами государственной власти субъекта Российской Федерации во **взаимоотношения влияния**<sup>3</sup> в следующих формах: созыв внеочередного заседания регионального парламента [15]; дача заключений на законопроект, внесенный любым иным субъектом права законодательной инициативы, включая законодательный (представительный) орган власти и конституционный (уставной) суд<sup>4</sup>; подписание или отклонение законов субъекта Российской Федерации (право вето) [16], роспуск регионального парламента [13]; участие в назначении на должность судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации и отрешение их от должности [7] и т.д.

<sup>2</sup> Например, в состав Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» входят представители двух ветвей власти от каждого субъекта Российской Федерации, а именно высшие должностные лица (руководителей высшего исполнительного органа власти) и председатели законодательных (представительных) органов государственной власти Республик Алтай, Бурятия, Тува, Хакасия, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономного округов, Алтайского и Красноярского краев, Иркутской, Кемеровской, Новосибирской, Омской, Томской, Тюменской, Читинской областей (Официальный сайт межрегиональной Ассоциации экономической взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение»). – URL: <http://www.sibacc.ru/>.

<sup>3</sup> Они направлены на сдерживание и уравнивание органов государственной власти с целью предупреждения концентрации власти у одного из них.

<sup>4</sup> К примеру, в Республике Башкортостан согласно ст. 76 республиканской Конституции общим правом законодательной инициативы обладает в том числе Конституционный Суд Республики Башкортостан. Следовательно, он может выступать инициатором по законопроектам о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Республики Башкортостан, других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета Республики Башкортостан, которые согласно этой же статье Конституции Республики Башкортостан рассматриваются республиканским Государственным Собранием либо по представлению Главы Республики, либо при наличии его заключения.

### Литература:

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
2. Урусова И.О. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – 26 с.
3. Примов Н.Н., Примова Э.Н. Правовой статус главы высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ // Власть. – 2010. – № 5. – С. 77-81.
4. Кильметова Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. – 2010. – № 2 (29). – С. 47-50.
5. Лимонов А.М. Модели правового регулирования статуса высшего должностного лица субъекта Федерации в зарубежном законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 1. – С. 160 – 163.
6. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. № 28-РЗ «Конституция Кабардино-Балкарской Республики» // Кабардино-Балкарская правда. – 2006. – № 215.
7. Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. – URL: <http://www.ingushetia.ru/institute/constitution.php>
8. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД // Волжская коммуна. – 2006. – № 237.
9. Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея. – 1995. – № 16.
10. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 // Известия Башкортостан. – 1994. – № 3 (627).
11. Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. // Дагестанская правда. – 2003. – № 159.
12. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // Советская Татария. – 1992. – № 246-247.
13. Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 года // День Республики. 1996. № 33 (15785).
14. Малый А.Ф., Соломонов П.Н. О воплощении принципа разделения власти в организационной структуре субъекта Российской Федерации // Евразийская адвокатура. – 2018. – № 2 (33). – С. 93-95.
15. Постановление Законодательного Собрания Ростовской области от 29 августа 2002 г. № 709 «О Регламенте Законодательного Собрания Ростовской области». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/802009108>
16. Устав (Основной Закон) Мурманской области // Мурманский Вестник. – 1997. – № 235.

**The Head of the Subject of the Russian Federation as the Highest Official of the Subject of the Russian Federation (in the Context of the Principle of Separation of Powers)**

***Solomonov P.N.***  
***Kazan (Volga Region) Federal University***

*The article analyzes the role of the head of a constituent entity of the Russian Federation as a senior official of a constituent entity of the Russian Federation that is remote and not included in the system of executive authorities in the context of the principle of separation of powers.*

*Key words: head of the subject of the Russian Federation; top official; the subject of the Russian Federation; principle of separation of powers.*

