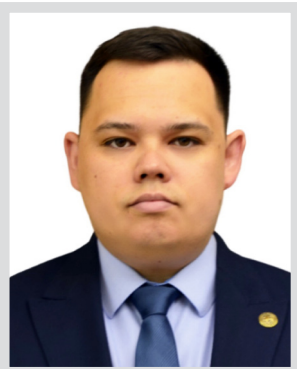


УДК 342

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-3-210-215

К вопросу о компетенции главы субъекта Российской Федерации**Каримов М.В.**

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

В статье рассматриваются вопросы содержательного наполнения правовой конструкции «компетенция главы субъекта РФ». Необходимость обращения к данному вопросу обусловлена нововведениями, внесёнными новым Федеральным законом о системе публичной власти субъектов РФ. Для достижения цели работы – исследования правового содержания категории «компетенция» – использовались как общие методы диалектического анализа, так и специальные: сравнительный, формально-правовой, логический. В работе рассмотрены подходы исследователей к пониманию понятия «компетенция», представлены различные воззрения на его элементный состав. Проведена связь в понимании государственной власти, публичной власти, реализации правомочий главы субъекта в системе публичной власти региона. Права и обязанности главы субъекта РФ обозначены как самостоятельные элементы его компетенции. Обращено внимание на терминологическую определённую в использовании понятий как в практической юриспруденции, так и при построении теоретических конструкций.

Ключевые слова: Конституция, закон, компетенция, глава субъекта РФ, права, обязанности, терминологическая определённость

Для цитирования: Каримов М.В. К вопросу о компетенции главы субъекта Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 3. С. 210–215. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-3-210-215.

Принятие нового Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414-ФЗ или Закон о публичной власти) стало следствием не только поправок к Конституции РФ в 2020 г., но и необходимостью корректировки полномочий высшего должностного лица субъектов РФ. Эти изменения отражают новое положение главы субъекта в системе органов публичной власти страны после его включения в систему федеральных органов государственной власти. Организационные изменения влекут за собой сущностные правки, влияют на содержание теоретических конструкций и затрагивают правовую регламентацию общественных отношений.

Новый Федеральный закон № 414-ФЗ закрепил конструкцию «орган публичной власти». Наряду с другими органами (законодательным, исполнительным) таковым является и глава субъекта РФ. В связи с включением в правовой оборот нового наименования должностного лица возникает вопрос о сохранении прежних теоретических подходов к содержанию используемых терминов и определений.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 и наименованием ст. 20 Закона о публичной власти в субъектах РФ высшее должностное лицо субъекта РФ является органом государственной власти субъекта РФ. Какова же цель дополнительной характеристики его как органа публичной власти? В научной и учебной литературе можно встретить различные подходы к пониманию государственной власти [1]. Например,

государственная власть понимается как разновидность публичной власти, представляющей собой в конституционно-правовом смысле политическое отношение, формирующееся в результате функционирования органов публичной власти, основанное на господстве и подчинении, направленное на обеспечение эффективного управления и жизнедеятельности общества, осуществляемое посредством определённых форм и методов, опирающихся на государственное принуждение [2, с. 305].

Государственная власть осуществляется непосредственно, а также через органы государственной власти, представляющие собой группу граждан или одного гражданина, которые в соответствии с законодательством осуществляют полномочия и функции государства [3, с. 358–360]. Орган публичной власти действует от имени соответствующего публично-правового образования, обладает самостоятельностью, организационной обособленностью, целями, задачами и компетенцией, включающей властные полномочия [4, с. 192]. Глава субъекта РФ относится к единоличным органам государственной власти, входящим в систему исполнительных органов субъекта РФ (ч. 1 ст. 31 Закона о публичной власти в субъектах РФ), в основе принятия решений которого находится принцип императивного волеизъявления [5, с. 10].

Определение органа публичной власти через акцентирование на его функциональной составляющей характерно для представителей государственно-правовой науки [6, с. 324]. Среди ученых-теоретиков существуют как подобные мнения [7, с. 161], так и основанные на совмещении структурно-функционального подхода, выделяющего орган государства как подразделение государственного аппарата, наделенного законом компетенцией [8, с. 108]. В любом случае компетенция главы субъекта РФ как публичного органа определяет его деятельность и пределы её осуществления.

К системе органов публичной власти относятся только органы государственной власти, которые имеют компетенцию, отличную от органов государства, не обладающих государственно-властными полномочиями и часто относимых к вспомогательным органам. Основанием для такого понимания является Определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 1997 г. [9]. Кроме того, государственный орган осуществляет только регулирование внутри системы, его акты не являются общеобязательными. Например, Администрация Главы (Раиса) Республики Татарстан, являясь государственным органом, осуществляет обеспечительную функцию деятельности Главы (Раиса) Республики Татарстан [10].

Из ч. 4 ст. 20 и ч. 6 ст. 20 Закона о публичной власти следует, что высшее должностное лицо субъекта РФ одновременно занимает (в законе используется термин «замещает», что не является терминологи-

чески верным, поскольку замещение означает временное исполнение чьих-либо обязанностей [11, с. 423]) государственную должность как РФ, так и субъекта РФ, именуемую «Глава» или «Губернатор» с указанием соответствующего субъекта РФ. Иными словами, государственные должности не являются должностями государственной службы, они носят политический характер и имеют особое значение в механизме государства [12, с. 91–92]. Эти должности предполагают непосредственное исполнение полномочий федеральных и региональных государственных органов в соответствии с нормами Конституции РФ, федеральных законов, конституций республик, законов республик [13].

Включение высшего должностного лица субъекта РФ в число лиц, занимающих федеральные государственные должности, определяет состав его прав и обязанностей. Формирование компетенции высшего должностного лица субъекта РФ обеспечивается как федеральным, так и региональным законодательством. При этом компетенционная составляющая правового статуса главы субъекта может меняться, что обусловлено спецификой должности, а также ролью и местом главы субъекта в системе органов публичной власти федерального и регионального уровня.

Закрепление компетенции в законодательстве предполагает использование единообразного понятийного аппарата, понятного всем участникам публично-правовых отношений.

Понятие компетенции является одним из самых сложных и неоднозначных в юриспруденции, что объясняется разнообразием подходов в научных исследованиях. Например, наука административного права рассматривает компетенцию с точки зрения управления, а теория государства и права и наука конституционного права – сущностного содержания. Но абсолютно общим выступает стремление всех представителей юридической науки определить понятие компетенции через перечисление её элементов.

С содержательной точки зрения компетенция – это «масштаб публичной власти, который дает строго определенное представление о возможных пределах его воздействия на конкретную область общественных отношений» [14, с. 15], определяемых в нормативных правовых актах. Сущность публичной деятельности главы субъекта РФ предопределяет понимание его компетенции как объема публичных дел, возложенных законом на соответствующий орган [15]. Таким образом, с помощью закрепления законом компетенции обозначаются пределы осуществления публичной власти органом в конкретных сферах общественной жизни.

В юридической науке не сформирован единый подход к пониманию компетенции; её понимают: и как права государственных органов (С.С. Алексеев),

и как способы осуществления публичных функций, включающие цели, предметы ведения, властные полномочия, ответственность (Ю.А. Тихомиров), и как способы руководства в общеобязательных формах (А.В. Мицкевич), и как совокупность закрепленных государственных правообязанностей (прав и обязанностей) (А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин), и как полномочия, предметы ведения, функции органа государственной власти (В.И. Червонюк) [16, с. 383–384].

Наиболее распространённым пониманием компетенции является определение её как совокупности прав и обязанностей органа власти [17, с. 383]. С подобным подходом солидаризируется В.В. Эмих [16, 398], а также Р.А. Сахиева, которая видит в компетенции полномочия и предметы ведения высшего должностного лица [18, с. 97–98]. Более широкое понимание у Н.А. Игнатюка, поскольку он включает в понятие компетенции цели, задачи, функции, полномочия (права и обязанности) органа государственной власти [19, с. 256].

Ученые-конституционалисты полагают, что компетенция высшего должностного лица – это предмет ведения, права, обязанности, составная часть его правового статуса [20, с. 7]. Т.Ю. Леонова же указывает, что предмет ведения и властные полномочия, включающие права и обязанности, относятся к ключевым элементам компетенции [21, с. 21]. В то же время, в научной литературе по теории управления компетенцию рассматривают как круг функций и полномочий, предоставленных законом конкретному органу [22, с. 240].

Существовало и легальное определение компетенции, которое было дано в Федеральном законе от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [23]. Сейчас этот закон утратил силу, поэтому мы имеем только доктринальное определение этого понятия.

Конституция РФ использует термин «компетенция» только в трех случаях: в отношении компетенции Государственной думы и Совета Федерации (ст. 103.1); в отношении споров по компетенции, разрешаемых Конституционным Судом РФ (ч. 3 ст. 125); в отношении компетенции органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 132), – что означает легальное признание компетенции в отношении органов публичной власти.

В конституциях республик термин «компетенция» используется в отношении глав республик довольно редко (например, ч. 2 ст. 28 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия [24], ч. 1 ст. 94 Конституции Республики Мордовия [25]). В большинстве случаев используется термин «полномочия» (например, п. 29 ч. 1 ст. 94 Конституции Республики Татарстан) [26].

Примечательно, что в Законе Республики Татарстан от 06.04.2005 г. № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» (в ред. от 03.05.2023 г.) [27] компетенция органа исполнительной власти определена через полномочия в целях осуществления государственного управления по предметам ведения Республики Татарстан, совместного с РФ ведения, а также через переданные полномочия (п. 1 ч. 1 ст. 2).

Вопрос элементного состава компетенции глав субъектов РФ предполагает рассмотрение сущности выделяемых учеными в качестве элементов компетенции категорий: «предмет ведения», «полномочия», «права и обязанности», «функции» [28].

«Предмет ведения» как категория используется в двух значениях в Конституции РФ: применительно к принципу разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ (ст.ст. 71, 72, 73, 76); применительно к элементу компетенции органа публичной власти (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ч. 1 ст. 132). В первом случае речь идет о сферах общественной жизни, в которых РФ и субъект РФ, как субъекты властеотношений, реализуют государственную власть путем законотворчества. Во втором случае «предмет ведения» рассматривается как элемент компетенции публичного (государственного) органа в тесной взаимосвязи с его полномочиями [29, с. 31].

Несмотря на наличие в научной литературе множества определений предмета ведения как элемента компетенции государственного органа (подробные анализы на основе изучения советских трудов и трудов российских трудов до 2000 г. включительно проведены в диссертациях Т.Ю. Леоновой [21, с. 21] и В.П. Миронова [29, с. 18–20]), фактически все они сводятся к тому, что предмет ведения – это сферы общественной жизни, в которых орган власти уполномочен принимать властные решения.

Применительно к главам республик Р.А. Сахиева сформулировала предмет ведения следующим образом: это определенная сфера общественных отношений, обусловленная социально-политическим предназначением высшего должностного лица субъекта РФ [18, с. 102]. В целом, данный подход представляется наиболее верным с точки зрения конституционного права. Ю.А. Тихомиров также выделяет предметы ведения как элемент компетенции государственного органа, но делает это с позиции административного, управленческого подхода, в связи с этим в качестве предметов ведения выделяют не только сферы государственной и общественной жизни, но и отрасли экономики, материальные объекты, финансово-денежные средства, правовые акты и т.д.) [15, с. 21].

«Полномочия» как правовая категория рассматриваются Р.А. Сахией как нормативно закреплённые права и обязанности, позволяющие осуществлять ор-

ганизационное и нормативно-правовое воздействие на общественные отношения в рамках предметов ведения [18, с. 100]. Такое понимание полномочий как совокупность прав и обязанностей традиционно для теории государства и права, конституционного и административного права [30, с. 45].

Однако сравнительно недавно появились исследования, жестко разграничивающие права, обязанности и полномочия. Так, И.В. Лексин полагает, что полномочие, в отличие от права, означает не меру возможного поведения, а наделённость способностью реализации чужих прав и обязанностей от имени уполномочившего субъекта [30, с. 51]. Государственный орган не свободен в реализации своего права, он претворяет в жизнь волю народа как первичного источника власти [30, с. 51]. Н.С. Железняк, Н.Ю. Тетерятников, Ю.В. Леонтьева полагают, что полномочие – это самостоятельное средство, инструмент, занимающий промежуточное положение между правами и обязанностями, представляющий собой законодательно предоставленную возможность должностного лица применять публичную, в частности государственную, власть для исполнения юридической обязанности в интересах общества и государства [31, с. 101–102]. Но данная точка зрения, в отличие от первой, отличается признанием наличия у должностного лица прав как меры возможного поведения и обязанностей как меры должного поведения. Иными словами, должностное лицо может, как реализовать свои права, так и воздержаться от их реализации. При этом правомочие является лишь элементом субъективного права [31]. Вторая позиция представляется более верной, несмотря на то, что авторы рассматривают обозначенные понятия применительно к должностным лицам в сфере оперативно-розыскной деятельности, её можно применить и к главам республик.

Но нельзя не согласиться с И.В. Лексиным в невозможности сочетания прав и обязанностей с некой «правообязанностью» (Н.Н. Алексеев, Ф.Н. Фаткуллин, Ю.А. Тихомиров и др.) [30, с. 50], поскольку они имеют противоположное значение. Правильнее считать, что ввиду обладания государственной властью главы республик имеют права и обязанности, реализация которых осуществляется для исполнения общей юридической обязанности в интересах государства и общества – достижения блага граждан [32].

При обращении к нормам права становится очевидным, что полномочия глав республик сформулированы в виде прав и обязанностей. Например, Глава (Раис) Республики Татарстан вправе участвовать в работе Государственного Совета Республики Татарстан и его Президиума с правом совещательного голоса – это закрепленное право (п. 22 ч. 1 ст. 94 Конституции Республики Татарстан) [26]. В то же время, он подписывает и обнародует законы Респу-

блики Татарстан, принятые Государственным Советом Республики Татарстан – обязанность (п. 16 ч. 1 ст. 94 Конституции Республики Татарстан).

Вряд ли можно согласиться с тем, что у должностного лица полномочия жестко привязаны к обязанностям и наоборот. У каждого из названных элементов функционала есть собственное содержание и способы реализации. Как уже выше отмечено, обязанность подписать принятый законодателем закон не дает выбора действий, если вето преодолено. Есть право отклонить закон при наличии оснований, но нет права не подписать его, если вето преодолено парламентом.

Подводя итог, можно отметить, что сущностное содержание компетенции главы субъекта РФ имеет сложную структуру, понимание предназначения каждого из элементов которой дает ключ к правильному использованию понятий в законотворческой и правоприменительной деятельности. Терминологическая определенность необходима и в построении теоретических конструкций, поскольку способствует поиску сбалансированных выводов, основанных на едином понимании сущности существующих и возможных правоотношений.

Литература

1. Малый А.Ф. Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации: дисс. ... докт. юрид. наук. Северодвинск, 2000. 342 с.
2. Нарутто С.В., Таева Н.Е. Конституционное право России. М.: ИНФРА-М, 2023. 491 с.
3. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 т. Т. 1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 864 с.
4. Комкова Г.Н., Колесникова Е.В., Липчанская М.А. Конституционное право Российской Федерации. М.: Изд-во Юрайт, 2025. 453 с.
5. Орлова Э.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 212 с.
6. Кутафин О.Е., Козлова Е.И. Конституционное право России. М.: Проспект, 2015. 592 с.
7. Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. М.: Изд-во Юрайт, 2025. 516 с.

8. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М.: Изд-во Юрайт, 2025. 521 с.
9. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.05.1997 г. № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2664.
10. Указ Президента Республики Татарстан от 04.02.2023 г. № УП-68 «Об Администрации Главы (Раиса) Республики Татарстан» (ред. от 23 апреля 2025 года) // СПС КонсультантПлюс.
11. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 100000 слов, терминов и выражений. М.: Мир и образование, 2015. 1375 с.
12. Гафуров А.А. Конституционно-правовая ответственность лиц, занимающих государственные должности в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации. Казань: Школа, 2021. 182 с.
13. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 8 августа 2024 года) // СЗ РФ. 2004 г. № 31. Ст. 3215
14. Югов А.А. Органы публичной власти по законодательству России. Казань, 2021. // Издательство Бук. URL: https://bukbook.ru/media/files/book/book/Organyi_publichnoj_vlasti_po_zakonodatel'stvu_Rossii.pdf (дата обращения: 18.07.2025).
15. Правовое администрирование в экономике / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: ЮСТИЦИЯ, 2018. 306 с.
16. Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2010. Вып. 10. С. 378–393.
17. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
18. Сахиева Р.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица республики-субъекта Российской Федерации: На примере Республики Татарстан: дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. 213 с.
19. Актуальные проблемы конституционного права России / Под науч. ред. Б.С. Эбзеева, Г.А. Гаджиева; под общ. ред. П.А. Кучеренко, Н.М. Чепурновой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2023. 399 с.
20. Кайль А. Н. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица Субъекта Федерации в системе органов власти (На примере края, области): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 22 с.
21. Леонова Т.Ю. Организационно-правовые основы деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 252 с.
22. Осейчук В.И. Теория государственного управления. М.: Издательство Юрайт, 2025. 252 с.
23. Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 20 мая 2002 года, утратил силу 4 июля 2003 г.) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.
24. Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия: принято Конституционным Собранием Республики Калмыкия – Хальмг-Тангч 05.04.1994 г. (ред. от 11.11.2024 г.) // СПС КонсультантПлюс.
25. Конституция Республики Мордовия: принята Конституционным Собранием Республики Мордовия 21.09.1995 г. (ред. от 28.03.2025 г.) // СПС КонсультантПлюс.
26. Конституция Республики Татарстан: принята 06.11.1992 г. на XII сессии Верховного Совета Республики Татарстан (ред. от 26.01.2023 г.) // СПС КонсультантПлюс.
27. Закон Республики Татарстан от 6 апреля 2005 года № 64-ЗРТ (в ред. от 3 мая 2023 года) «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» // СПС КонсультантПлюс.
28. Малый А.Ф. О статусе законодательных органов краев и областей // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 52–59.
29. Миронов В.П. Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. 221 с.
30. Лексин И.В. Полномочие как категория отечественной юриспруденции: диалектика многозначности и унифицированности // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 4. С. 37–58.
31. Железняк Н.С., Тетерятников Ю.В., Леонтьева Ю.В. Соотношение правомочий и полномочий в теории права и оперативно-розыскной деятельности // Общество и право. 2020. № 1 (71). С. 99–105.
32. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации.

On the Issue of the Competence of the Head of the Subject of the Russian Federation

Karimov M.V.
Kazan (Volga Region) Federal University

The article discusses the issues of the substantive content of the legal structure "competence of the head of the subject of the Russian Federation." The need to address this issue is due to the innovations introduced by the new Federal Law on the system of public authority of the subjects of the Russian Federation. To achieve the purpose of the work – the study of the legal content of the category "competence", both general methods of dialectical analysis and special ones were used: comparative, formal legal, logical. The approaches of researchers to understanding the concept of "competence" are considered, and various views on its elemental composition are given. A connection has been made in the understanding of state power, public power, and the exercise of the powers of the head of a subject in the system of public authority in the region. The rights and duties of the head of a subject of the Russian Federation are designated as independent elements of his competence. Attention is drawn to the terminological certainty in the use of concepts, both in practical jurisprudence and in the construction of theoretical constructions.

Keywords: Constitution, law, competence, head of the subject of the Russian Federation, rights, duties, terminological certainty

