

13. Население России в XX века. Т. 1. М., 2000. С. 365, 366.
14. Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 г. РСФСР. М., 1963. С. 19–21.
15. Итоги Всесоюзной переписи населения 1970. Т. 1. Численность населения СССР, союзных, автономных республик, краев и областей. М., 1972. С. 10–13.
16. Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987. С. 389–391.
17. ЦХДНИУО. Ф. 13. Оп. 1. Д. 1465. Л. 57.
18. *Суслов И. Ф.* Экономические проблемы развития колхозов. М., 1967. С. 185.
19. Народное хозяйство Куйбышевской области за 50 лет : стат. сб. Куйбышев, 1967. С. 83.
20. Там же. С. 83.
21. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 9. М., 1985. С. 95–96.

КОРШУНОВА И. В.

ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА РОССИИ

Единство и целостность Российской Федерации обеспечиваются единством государственной власти и в первую очередь единством системы органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Важная роль и значение, отведенные исполнительной власти в обеспечении государственного единства Российской Федерации, проистекают из ее сущности. Во-первых, функциональное назначение исполнительной власти состоит в практической реализации законов, указов Президента Российской Федерации и иных актов. Во-вторых, как и другие ветви власти, исполнительная власть обладает правом законодательной инициативы, а также является властью, в рамках которой осуществляется подготовка и издание подзаконных нормативных правовых актов (актов управления). В-третьих, она реализуется в процессе государственно-управленческой деятельности, т. е. во внесудебном порядке, и выражается в особом виде государственной деятельности – правоприменении, проявляющей себя в деятельности специальных субъектов права, наделенных должностными полномочиями.

Именно исполнительная власть представляет единство, сущность, функциональную направленность государства¹. Пожалуй, эти три черты определяют исполнительную власть как монополю-

ного (по сравнению с другими ветвями власти) владельца, пользователя и распорядителя огромными организационными и материальными ресурсами, имеющего право на применение силы, возможности воздействия на все государственно-властные структуры государства в целом и его субъекты, включая законодательную ветвь власти. Вопрос состоит лишь в том, насколько исполнительная власть контролируема, действует в правовом поле на принципах конституционализма²; насколько ее влияние на аналогичные структуры субъектов РФ обеспечивает выполнение организационно-исполнительных функций, не совпадающих с функциями других носителей государственно-властных полномочий³; насколько четко работает вся вертикаль исполнительной власти в Российской Федерации⁴.

Ключевая роль в иерархии исполнительной власти, позволяющей ей обеспечивать руководство и контроль за деятельностью субъектов Российской Федерации, принадлежит высшим должностным лицам субъекта Российской Федерации – руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта. Вместе с тем на сегодняшний день одной из сложнейших правовых проблем остается отсутствие в российском законодательстве полной и четкой правовой регламентации правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ.

Необходимо согласиться с мнением С. Д. Хазанова, который считает, что «изучение законодательства субъектов РФ по организации системы исполнительной власти и судебных актов по их проверке наглядно демонстрирует необходимость выработки единообразно понимаемых административно-правовых категорий и механизмов, в частности касающихся полномочий главы исполнительной власти по руководству органами, входящими в систему, и разграничение этих полномочий с полномочиями высшего исполнительного органа, статуса лица, замещающего главу исполнительной власти в период его отсутствия»⁵.

В целом действующие редакции конституций (уставов), а также законов субъектов РФ, определяющих правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации, повторяют основные положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», при этом лишь более детально расшифровывая их с учетом

исторических, национальных и иных традиций конкретного субъекта РФ.

В этой связи уместно отметить, что в юридической науке понятие «правовой статус органа государственной власти (должностного лица)» не является широко распространенной категорией и чаще всего принято говорить об их компетенции или полномочиях. Отмечалось, что такие понятия не являются равнозначными, а соотношение между ними таково, что «исключение из структуры компетенции “предметов ведения” приведет к отождествлению ее с полномочиями»⁶. Под категорией «компетенция» следует понимать права и обязанности, которые направлены на реализацию государственно-властных полномочий, иные полномочия на ведение той или иной деятельности⁷. Хотя встречаются и иные точки зрения, которые заключаются в том, что компетенцию органа составляют права и обязанности, направленные на реализацию властных полномочий⁸. Конкретное полномочие органа понимается как юридически закрепленное за ним право и, одновременно, как обязанность по принятию мер, направленных на выполнение задач и функций данного органа⁹.

Однако не любое право органа государственной власти (должностного лица) есть одновременно и его обязанность. Например, у высшего должностного лица субъекта РФ есть именно право (а не обязанность) участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса.

Правовой статус высшего должностного лица субъекта основывается на правовом статусе гражданина и может рассматриваться как разновидность специального статуса. С другой стороны, он ограничен правовым статусом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, поскольку призван реализовывать функции и задачи этого органа. Во многом категории правового статуса высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ являются совпадающими, поскольку правовой статус последнего может быть представлен и выражен через правовые статусы высшего должностного лица субъекта и других должностных лиц данного органа.

Не случайно объем и содержание компетенции высшего должностного лица субъекта несколько отличаются в разных субъектах Федерации. В этом плане выделяют два подхода. При

первом обстоятельно прописывается статус высшего должностного лица (главы, президента, губернатора), тогда как статус и полномочия высшего исполнительного органа власти (правительства, администрации) не устанавливается либо устанавливается крайне лаконично. Данный способ применен в Конституции Республики Саха (Якутия), Конституции Республики Коми, Уставе Ставропольского края, Уставе Иркутской области. При втором подходе дается развернутое нормирование правового статуса высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти – Конституция Чувашской Республики, Устав Московской области, Устав Липецкой области и др.¹⁰

Высшее должностное лицо субъекта РФ обладает широкими полномочиями (правами, обязанностями, правообязанностями), четко определить которые представляется первоочередной задачей законодателя.

Под правами (публичного) должностного лица следует понимать систему нормативных установок, определяющих меру его возможного поведения в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами или иными нормативно-правовыми актами.

Так, высшее должностное лицо субъекта в соответствии с действующим законодательством вправе: использовать в необходимых случаях согласительные процедуры; обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации и конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством; созывать внеочередное заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации, а также вновь избранный законодательный орган субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее установленного срока; участвовать в работе законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса; обладает правом законодательной инициативы в законодательном органе и т. п.

Злоупотребление данными правами со стороны высшего должностного лица субъекта РФ должно являться основанием для ограничения этих прав, включая предупреждение об ограничении.

Значительный объем полномочий высшего должностного лица субъекта РФ сопрягается с его правообязанностями и обязанностями, вытекающими из Конституции РФ, федеральных законов, постановлений Конституционного Суда РФ, Конституции (Уставов) субъектов РФ и законов субъектов РФ, реализуя которые

глава субъекта принимает в установленном законом порядке меры по обеспечению государственного единства РФ, по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка на территории субъекта Российской Федерации, защищает интересы субъекта Российской Федерации.

Так называемые «правообязанности», на наш взгляд, не отражают полностью ни сущности прав, потому что ограничиваются компетенцией самого органа власти и направлены на реализацию его задач и функций, ни сущности обязанностей как властных предписаний, которые рассматриваются как разновидность необходимого поведения. Однако существуют и иные подходы к пониманию данной категории, в соответствии с которыми предлагается делать акцент именно на правах, а не на обязанностях¹¹.

К правообязанностям высшего должностного лица субъекта РФ относятся: правообязанность определять основные направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; правообязанность представлять субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и при осуществлении внешне-экономических связей; правообязанность проводить переговоры и подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации; правообязанность формировать высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и принимать решение об его отставке, а также принимать нормативные правовые акты (постановления и распоряжения) и т. п.

Нарушение правообязанностей со стороны высшего должностного лица, в одних случаях, должно явиться основанием для их ограничения, в других – основанием наступления конституционной ответственности.

Под обязанностью высшего должностного лица субъекта следует понимать меру должного, а, в некоторых случаях, и необходимого поведения лица, установленную государством и обеспечиваемую возможностью применения санкции юридической нормы в ее негативном или позитивном понимании. Бесспорным является то, что обязанности, возложенные на (публичных) должностных лиц, должны быть закреплены в законе и носить, насколько это возможно, конкретно-определенный, явно-выраженный ха-

рактар, представляя собой вид и меру государственно-целесообразного и общественно-полезного поведения, призванного вносить порядок в общественные отношения.

При вступлении в должность глава субъекта в торжественной обстановке приносит присягу. Статья 91 Конституции Республики Хакасия содержит, например, следующий текст присяги, приносимой Председателем Правительства при вступлении в должность: «...торжественно клянусь верно служить народу Республики Хакасия, строго соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, Конституцию Республики Хакасия и законы Республики Хакасия, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности Председателя Правительства Республики Хакасия»¹². За нарушение главой субъекта присяги, а точнее обязанностей, возложенных на него в соответствии с Основным законом, может наступить ответственность в виде отрешения от должности.

В соответствии с п. 8 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта Российской Федерации, а также исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации. Кроме того, являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта РФ, данное должностное лицо одновременно является звеном в системе исполнительной власти в РФ и, как таковое, ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта РФ исполнения на территории этого субъекта РФ не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. По своему статусу это должностное лицо в силу принципа единства системы государственной власти находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом РФ, который обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти¹³.

В постановлении от 30 апреля 1996 г. Конституционный Суд указал, что в целях построения единой системы исполнительной власти в Российской Федерации федеральный законодательный орган и законодательные (представительные) органы субъектов РФ обязаны принять в пределах своей компетенции соответствующие законы¹⁴. Глава субъекта РФ приобретает право вето в отношении принятых законодательным органом законов, а также право на их промульгацию (подписание и обнародование). В связи с чем Основной закон субъекта РФ должен уравновесить эти полномочия путем закрепления в нем порядка преодоления вето главой субъекта и его обязанности подписать закон при выполнении определенных условий¹⁵.

Высшее должностное лицо субъекта также обязано отменить принятый им нормативный акт, признанный актом судебной власти противоречащим Конституции РФ и федеральным законам. Невыполнение данной обязанности представляет собой непризнание верховенства Конституции РФ и, по существу, означает присвоение главой субъекта не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав РФ, что ведет к утрате легитимности и досрочному прекращению полномочий высшего должностного лица субъекта¹⁶.

Другой обязанностью главы субъекта РФ является ежегодное предоставление высшему исполнительному органу государственной власти субъекта докладов, посланий и других сообщений о своей деятельности и деятельности исполнительной государственной власти субъекта¹⁷.

Невыполнение вышеперечисленных обязанностей является основанием возможного привлечения высшего должностного лица субъекта РФ к конституционной ответственности.

Таким образом, правовое положение высшего должностного лица субъекта РФ как основного звена системы исполнительной власти в регионе необходимо определить в специальном законе. В данном законе должны быть четко прописаны полномочия высшего должностного лица субъекта (права, правообязанности и обязанности), критерии оценки их выполнения и основания применения мер конституционной ответственности в случае злоупотребления ими или невыполнения. Также полномочия главы субъекта РФ следует увязать с полномочиями Президента РФ, Правительства РФ и иными государственными органами власти, в

том числе с законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти субъекта. Принятие указанных мер будет способствовать укреплению государственной власти в механизме обеспечения единства и целостности Российской Федерации.

Примечания

1. Керимов А. Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. №9. С. 26–29.
2. См.: Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 2001. С. 174–175.
3. См.: Полянский И. А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти // Правоведение. 1999. № 4. С. 18–27.
4. См.: Глобализация и государственное единство России / Б. С. Эбзеев, Р. А. Айбазов, С. Л. Краснорядцев ; отв. ред. Б. С. Эбзеев. М., 2006. С. 210.
5. Хазанов С. Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 37–38.
6. Белоусов С. А. Компетенционные нормы российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 10.
7. См.: Белоусов С. А. Указ. соч. С. 9–10.
8. См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 81.
9. См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 160.
10. См.: Дудко И. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики. Саранск, 2004. С. 161–162.
11. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 79.
12. Вестн. Хакасии. 2005. № 56 [Электронный ресурс] // Справочная правовая системы «КонсультантПлюс».
13. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.
14. Собр. законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.
15. Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2007. С. 414.
16. См.: Там же. С. 417.
17. См.: Собр. законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.