

Мусалова З.М., Габиева С.М., Гаджиева Х.В.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия высшего должностного лица субъекта РФ с Президентом Российской Федерации, в частности рассматривается место высшего должностного лица субъекта РФ в механизме государственной власти. Прежде всего, в статье анализируется его положение, с одной стороны, как главы субъекта РФ, призванного отстаивать его интересы, и, с другой стороны, как элемента единой системы исполнительной власти исходя из ч. 2 ст. 77 Конституции РФ. В основе проведенного исследования лежат системный, сравнительно-правовой, логический, функциональный методы, кроме того в ряде случаев использовался метод конституционной компаративистики. На основе анализа взаимоотношения главы субъекта Российской Федерации с Президентом Российской Федерации можно сделать вывод о том, что среди федеральных органов государственной власти именно глава государства наделен наибольшим объемом полномочий в отношении высшего должностного лица субъекта, что вытекает из его полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Ключевые слова: Конституция, президент, глава субъекта, взаимодействие, механизм разделения властей, полномочия, право, федерация, система, государственная власть.

Abstract: The object of this research is the public relations emerging in the process of interaction between the head of a subject of the Russian federation with the President of the Russian Federation, as well as the place of the senior official of a subject of Russian federation within the mechanism of government authority. The authors analyze this position as a head of the subject of Russian Federation who is called to ensure the interests of his people on one hand, and as an element of a the system of executive authority according to part 2 of Article 77 of the Constitution of the Russian Federation. Based on the research of the interaction of a subject of the Russian Federation with the President of the Russian Federation, we can conclude that among federal branches of government authority it is the head of state that has the highest authority with regards to the highest official of the subject of the federation, which results from his authority to ensure coordinated functionality and cooperation between the branches of government power.

Keywords: Authority, mechanism of separation of powers, interaction, head of the subject, president, constitution, law, federation, system, state power.

Конституционные принципы организации государственной власти в Российской Федерации, прежде всего, ориентированы на взаимодействие, взаимосогласованность ее элементов на всех уровнях публичной власти. Основной закон, а также правовые позиции Конституционного Суда России определяют необходимость реализации принципа разделения властей, включая систему сдержек и противовесов, как на федеральном, так и на региональном уровнях государственной власти.

Оценивая механизмы сдержек и противовесов в современной региональной системе разделения властей, необходимо учитывать, что выстраивание отношений органов государственной власти субъектов РФ с федеральными органами государственной власти в рамках «единой системы исполнительной власти» не может рассматриваться как основание для трансформации механизма разделения властей на уровне субъектов РФ.

К примеру, закрепление в законодательстве субъекта порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ представительным органом по инициативе Президента РФ, не может квалифицироваться как «одностороннее усиление исполнительной власти соответствующего территориального уровня, «уход» региональных органов исполнительной власти от парламентского контроля» [1, С.14].

В тоже время нельзя не учитывать, что высшее должностное лицо субъекта РФ входит в систему органов государственной власти, поэтому в своей деятельности осуществляет взаимодействие с органами власти как регионального, так и федерального уровня. При этом наибольшими полномочиями в отношении главы субъекта обладает Президент России, поскольку он наделен полномочиями по «обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти».

Глава российского государства обладает значительными кадровыми полномочиями, как прямо предусмотренными в Конституции Российской Федерации, так и закрепленными в федеральных законах и иных актах. Модель, при которой путем прямых выборов избирается глава государства, обладающий обширными полномочиями, что оказывает колоссальное влияние на всю систему государственной власти, общество, получила название «делегативной демократии» [2, С.23]. Представляется, что данный термин в значительной степени и с известными оговорками подходит для характеристики института президентства в России.

В Конституции Российской Федерации прямо не предусмотрено участие Президента России в формировании высшего звена органов исполнительной власти субъектов Федерации. Отсутствует норма и о прямых выборах региональных руководителей. Есть только положение о том, что региональные органы государственной власти образуются самими субъектами Федерации. Действующая Конституция не закрепляет даже основы системы органов власти субъектов РФ [3, С. 292]. Во многом «пробел» в регулировании столь важного вопроса и послужил предпосылкой того, что конституционализация («процесс проникновения норм конституции и конституционного права в качестве обязательных императивов в различные компоненты правовой системы» [4, С.87]) механизма наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации имела как в теории, так и на практике весьма дискуссионный и неоднозначный характер.

При разработке Конституции Российской Федерации и после ее принятия, до 2004 г., прямые выборы глав субъектов Федерации воспринимались как нечто само собой разумеющееся. Это подтвердилось и позицией Конституционного Суда РФ

С 2004 г. был введен институт наделения глав субъектов полномочиями законодательными (представительными) органами субъектов РФ по предложению Президента РФ. Конституционный Суд РФ признал данный механизм соответствующим Конституции РФ, продемонстрировал свое видение конституционной герменевтики и изменил правовую позицию. На первый план вышли нормы о единстве государственной власти, исполнительной власти, что и стало обоснованием ликвидации выборов губернаторов. В то же время конституционализация кадровых полномочий главы государства в отношении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в какой-то степени была осуществлена как некая временная, чрезвычайная мера, направленная наряду с другими на победу в войне с террористической угрозой.

В конце 2004 г. был введен новый механизм формирования высшего звена органов исполнительной власти субъектов Федерации. В целом принятие федерального закона стало одним из шагов на пути к преобразованию Конституции Российской Федерации без внесения в ее текст изменений. Еще Г. Еллинек отмечал, что преобразование конституции – «изменения, которые оставляют текст формально неизменным и вызываются обстоятельствами, которые не сопровождаются намерением произвести изменения или созданием такового» [5, С.7].

В соответствии же с предложенным уже в начале 2012 г. Президентом Российской Федерации проектом Закона Президент и вовсе лишается решающих кадровых полномочий по наделению полномочиями глав субъектов Федерации, но сохраняет значительные полномочия по отрешению их от должности.

Президентский законопроект, внесенный в Государственную Думу ФС РФ 16 января 2012 г., устанавливал, что глава субъекта Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на должность могут выдвигаться политическими партиями и в порядке самовыдвижения. При этом глава государства сохраняет за собой полномочия по участию в выдвижении партийных кандидатур: выдвижение своих кандидатов политические партии могут осуществлять после консультаций с Президентом Российской Федерации. Далее были внесены изменения, согласно которым субъекты Федерации могли выбрать либо прямые выборы либо процедуру наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.

Изменения Федерального закона существенно реформировали и порядок прекращения полномочий главы субъекта Федерации, прежде всего, в рамках процедуры отрешения от должности, и учреждали отзыв главы субъекта Федерации населением.

Президент Российской Федерации сохранил полномочие отрешать от должности при избираемости глав субъектов РФ. Ответственность региональных руководителей перед главой государства была введена еще в 2004 г. По мнению И.А. Кравца, с принятием Федерального закона от 11 декабря 2004 г., предложенного Президентом Российской Федерации, «наступил новый этап преобладания элементов политического доверия между Президентом Российской Федерации и исполнительными и законодательными органами государственной власти субъектов Федерации» [6, С.192].

Глава государства вправе отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта Федерации, основанием может быть решение законодательного

органа субъекта РФ, утрата доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, нарушением федерального законодательства.

Критерием для определения того, является ли эта ответственность политической или конституционной, по мнению многих авторов, выступает то, выступает ли основанием ее наступления совершение правонарушения и лежит ли в ее основе судебное решение. Таким образом, в случае отрешения от должности главы субъекта РФ Президентом РФ на основе решения о недоверии, принятого законодательным органом субъекта, основанием для которого было ненадлежащее исполнение обязанностей главой региона, то речь будет идти о политической ответственности. В то же время, если основанием был факт нарушения законодательства, подтвержденный решением суда, то в этом случае можно говорить о конституционно-правовой ответственности. Причем в этом случае кроме правонарушения как основания наступления ответственности, также законом расписана строго регламентированная процедура, включающая меры предупредительного, превентивного характера. Речь не идет о политической ответственности, т.к. в качестве основания для ответственности установлен исчерпывающий перечень обстоятельств, влекущих последнее в виде меры конституционно-правовой ответственности – отрешения от должности.

Наибольшие споры среди специалистов вызывает полномочие главы государства отрешать от должности в связи с утратой доверия. Первым главой региона, которого Президент России снял с должности стал Логинов В.А. – губернатор Корякского автономного округа. Основанием для отрешения в этом, как и во многих последующих случаях стала «утрата доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей» Президента РФ.

Президент вправе отрешить от должности регионального руководителя в связи с утратой доверия. Первоначально в законе не содержалось конкретных оснований, в настоящее время после внесения некоторых изменений основанием для утраты доверия выявления в отношении его фактов коррупции или неурегулирования конфликта интересов, либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда

такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность. Главу региона Президент сможет уволить, к примеру, после возбуждения уголовного дела по «антикоррупционной» статье или же на основании оперативной информации спецслужб [7].

Думается, целесообразно, чтобы правонарушения коррупционного характера устанавливались решением суда, причем чтобы это и было основанием для прекращения полномочий главы субъекта.

Важно отметить, что принятие нормы об основаниях для утраты доверия «оживит» в конституционно-правовом смысле норму о том, что указ Президента об отрешении в связи с утратой доверия может быть обжалован, т.к. с введением оснований для утраты доверия уволенные главы субъектов Федерации смогут защищать свое право, а не оспаривать желание Президента.

На данный момент закон устанавливает некую смешанную (политико-конституционно-правовую) ответственность главы субъекта Федерации перед Президентом Российской Федерации: гарант Конституции вправе отрешить от должности в связи с утратой доверия (политическая ответственность) на основании фактов коррупционных правонарушений (категория правовая, но стоит вопрос о решении суда) [2, С. 24].

Таким образом, в настоящее время заявлен переход к новой модели избрания высших руководителей регионов, в то же время речь идет о реконституционализации прямых выборов глав субъектов Федерации. При этом глава государства сохраняет главным образом контрольные кадровые полномочия – отрешения от должности.

Президентом Российской Федерации предложено сосредоточить президентские кадровые полномочия не на представлении кандидатур (наделении полномочиями), а на таких полномочиях, как отрешение от должности глав субъектов Федерации (в качестве меры смешанной – политической и конституционно-правовой – ответственности), и это, думается, более соответствует идеалам Конституции Российской Федерации, «букве и духу» Конституции, нежели «жесткая» модель наделения полномочиями.

Если обратиться к опыту зарубежных стран, то необходимо отметить, что для федеративных государств в целом характерно наличие механизмов конституционно-правовой ответственности субъектов, в том числе и глав субъектов. В то же время, в целом меры федерального принуждения применяются, как правило, с согласия верхней палаты парламента, которая представляет интересы субъектов Федерации [8, С.48].

В завершении анализа взаимоотношения главы субъекта Российской Федерации с Президентом

Российской Федерации хотелось бы отметить, что среди федеральных органов государственной власти именно глава государства наделен наибольшим объемом полномочий в отношении высшего должностного лица субъекта, что вытекает из его полномочия по обеспечению согласованного функционирования

и взаимодействия органов государственной власти. Вместе с тем, представляется необходимым более четко определить в законе основания для отрешения от должности главы субъекта Президентом РФ, с тем чтобы в их основе был факт правонарушения со стороны главы субъекта.

Библиография:

1. Жуков А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 14. С.14.
2. Ахмедов И.Д. Участие Президента Российской Федерации в избрании (наделении полномочиями) глав субъектов Российской Федерации и отрешении от должности // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. N 2. С. 23-28.
3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: РЮИД; Сашко, 2000. С. 292-306.
4. Конституционализация правового порядка: подходы к пониманию / И.А. Кравец // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 23 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. С. 87.
5. Еллинек Г. Изменения и преобразования конституций / Пер. с нем.; Под ред. В.М. Устинова. СПб.: Тип. Н.Н. Клобукова, 1907. С. 7.
6. Кравец И.А. Ответственность в российском конституционализме: преобразование или развитие? / Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 27 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. С. 192.
7. Костенко Н., Гликин М. Закон Медведева о губернаторах может быть оспорен в Конституционном суде [Электронное периодическое издание «Ведомости»] // URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1477031/firtr_na_vyhode/ (дата обращения: 04.06.2014).
8. Стародубцева И. А. Особенности конституционно-правовой ответственности субъектов федерации в России и зарубежных странах // Вестник ВГУ. Серия: Право. – С.39.

References (transliterated):

1. Zhukov A.P. Institut nedoveriya vysshemu dolzhnostnomu litsu sub'ekta Rossiiskoi Federatsii (v usloviyakh novogo poryadka nadeleniya polnomochiyami) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2007. N 14. S.14.
2. Akhmedov I.D. Uchastie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v izbranii (nadelenii polnomochiyami) glav sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i otreshenii ot dolzhnosti // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2013. N 2. S. 23-28.
3. Avak'yan S.A. Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'. 2-e izd. M.: RYUID; Sashko, 2000. S. 292-306.
4. Ellinek G. Izmeneniya i preobrazovaniya konstitutsii / Per. s nem.; Pod red. V.M. Ustinova. SPb.: Tip. N.N. Klobukova, 1907. S. 7.
5. Kravets I.A. Otvetstvennost' v rossiiskom konstitutsionalizme: preobrazovanie ili razvitie? / Pravovye problemy ukrepleniya rossiiskoi gosudarstvennosti: Sb. statei. Chast' 27 / Pod red. V.F. Volovicha. Tomsk: Izd-vo Tom. un-ta, 2005. S. 192.
6. Kostenko N., Glikin M. Zakon Medvedeva o gubernatorakh mozhet byt' osporen v Konstitutsionnom sude [Elektronnoe periodicheskoe izdanie "Vedomosti"] // URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1477031/firtr_na_vyhode/ (data ob-rashcheniya: 04.06.2014).
7. Starodubtseva I. A. Osobennosti konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti sub'ektov federatsii v Rossii i zarubezhnykh stranakh // Vestnik VGU. Seriya: Pravo. – S.39.