

6. Кин Дж. Демократия и гражданское общество / Пер. с англ. М., 2001. С. 278-285 и др.
7. Авакьян С.А. Какая избирательная система лучше? // Российская Федерация сегодня. 2004. № 23; Чиркин В.Е. Какая избирательная система нужна России // Законодательство и экономика. 2005. № 1; Баранов И. «Лучшая в мире» избирательная система // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63) и др.
8. Векшин А.А., Спиридонов А.А. Совершенствование порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как конституционно-правовая гарантия обеспечения компромисса интересов Федерации и ее субъектов: история и современность. М., 2007; Фадеев В.И. Как формировать Совет Федерации? // Журнал о выборах. 2007. № 1.
9. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под ред. Булакова О.Н. М., 2005. С. 60-76.

**Валерий Валентинович НЕВИНСКИЙ** —  
проректор по научной работе и  
международным связям,  
зав. кафедрой конституционного и  
международного права  
Алтайского государственного университета,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
[nevinski@yandex.ru](mailto:nevinski@yandex.ru)

УДК 342.6:342.33(470+571)

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И НАДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЯМИ РУКОВОДИТЕЛЯ ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АННОТАЦИЯ.** Порядок наделения полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривается в статье в контексте принципа разделения властей.

**SUMMARY.** The order of vesting powers to the Russian Federation constituent entity higher state executive body head is discussed in the context of separation of powers principle.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Разделение властей, наделение полномочиями, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

**KEY WORDS.** Division of authorities, investment with powers, the head of the maximum agency of the government of the subject of the Russian Federation.

Одним из неотъемлемых принципов организации власти в современном демократическом правовом государстве признается принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Сформированный по сути английскими и французскими просветителями XVII-XVIII вв. он нашел в последующем, с конца XVIII в., отражение в политико-правовых актах и политико-правовой практике большинства стран планеты. По различным историческим причинам этот принцип стал более или менее целостно позитивно восприниматься в отечественной юридической науке лишь с конца 80-х гг. XX в., а сначала 90-х гг. получил политико-правовое признание. Апогеем этого процесса стало закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. положения о том, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе

разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10). Данное положение в различной интерпретации нашло отражение в иных федеральных правовых актах, конституциях, уставах и законах субъектов Российской Федерации. При этом изначально было очевидно, что практика функционирования государственного механизма может быть отдалена от доктринального идеала. Главное, выдержать принципиальную схему «прозаического разделения труда» (по Ф. Энгельсу) в деле государственного управления и системы «сдержек и противовесов» между субъектами принятия государственных решений.

Время показало, что реализация отдельных конституционных положений, осуществление некоторых экстренных мер по стабилизации государственно-правовой жизни, прямо не вытекающих из Основного закона России, подвергает серьезным испытаниям саму принципиальную схему действия принципа разделения власти на три традиционные власти при взаимном уравнивании их.

В ряду факторов такого рода можно назвать правовое закрепление процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации по представлению президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 11 декабря 2004 г.).

Исследователями, политиками сказано уже многое по этому поводу. Первоначально громче звучали голоса тех, кто рассматривал подобную новеллу в качестве дополнительного инструмента разрушения конституционных принципов разделения властей в системе государственных органов субъектов Российской Федерации и федерализма, усиления процесса унификации и концентрации политической власти в руках одного государственного органа. Со временем эти голоса поутихли. В сложных условиях развития России нарабатывается практика реализации данного способа занятия должности руководителя исполнительной власти субъекта Российской Федерации, воспринимаемого зачастую как временная вынужденная мера.

Вместе с тем в этом сегменте государственного механизма остаются вопросы формально-юридического характера. Неслучайно Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на принятое решение по данному вопросу 21 декабря 2005 г., вновь попытался летом 2008 г. дополнительно развить свои правовые позиции в части выстраивания взаимоотношений законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации в условиях введения практики «наделения полномочиями» высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Во-первых, очевидным является то, что новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации влияет на характер взаимоотношений между законодательным (представительным) органом и исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Напомним, что согласно ч. 1 п. 1 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. в новой редакции гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации по представлению президента Российской Федерации законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта

Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. При этом в случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа), а также в иных случаях, предусмотренных п. 4.1 ст. 9 настоящего Федерального закона, президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица на период вступления в должность, наделенного упомянутыми полномочиями, но не более чем на шесть месяцев (ч. 7 п. 2 ст. 18). Затем, если после дополнительных консультаций президента Российской Федерации с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации о кандидатуре высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) законодательный (представительный) орган государственной власти в третий раз принял решение о ее отклонении либо не принял решение об отклонении или о наделении указанной кандидатуры соответствующими полномочиями, то президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 4 п. 4.1 ст. 9).

Последнее обстоятельство формально-юридически дает преимущество президенту Российской Федерации, ограничивая самостоятельность, независимость законодательного (представительного) органа государственной власти, сформированного посредством прямого волеизъявления граждан, проживающих на территории квазигосударственного образования — субъекта Российской Федерации. Конечно, подобная процедура в конституционно-правовой практике современной России может рассматриваться как гипотетическое явление. В течение почти четырехлетнего периода действия упомянутых новелл не было случая даже повторного представления кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации. Однако установленную процедуру можно рассматривать как действенную меру в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, деформирующую баланс интересов.

Во многом это связано с высоким авторитетом президента Российской Федерации в системе центральных федеральных органов государственной власти. Авторитет президента РФ как главы государства и фактически как главы федеральной исполнительной власти (в силу действия конституционного принципа единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, образуемой федеральными органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного владения Российской Федерации и субъектов РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ)) служит безусловным сдерживающим фактором по отношению к принятию отрицательного решения законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, с вопросом о влиянии процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ на степень самостоятельности законодательного (представительного) органа государственной власти и эффективности сдерживания им исполнительной власти субъекта РФ тесно связан вопрос об определении своеобразия статуса высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, требующего, как отмечается в Определении Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2004 г. № 386-0 (аб. 1-3 п. 3 мотивировочной части), более внимательного отношения федерального законодате-

ля и законодателя субъекта РФ к обеспечению системы сдержек и противовесов, баланса законодательной и исполнительной власти субъекта РФ, их стабильности и самостоятельности.

В правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П (аб. 2 п. 4 мотивировочной части), это своеобразие достаточно точно выделено. По своему статусу высшее должностное лицо субъекта РФ «в силу принципа единства системы государственной власти» «находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений ст.ст. 19 (ч. 1 и 2), 77 (ч. 1), 78 (ч. 4) и 80 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации».

В этих условиях примечательным является то, что, на первый взгляд, например, при досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) полномочие президента Российской Федерации по отрешению от должности упомянутого лица уравнивается полномочием законодательного (представительного) органа государственной власти по выражению недоверия высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) (ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г.). Однако в сложившихся сегодня политико-правовых условиях приоритет в этой части имеет президент Российской Федерации, который может отрешить это лицо от должности в связи с утратой доверия президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 1999 г., без последующего согласования с законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации (см.: пп. «б» и «г» п. 1 в связи с п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г.).

В-третьих, заслуживают внимания некоторые ключевые положения, высказанные Конституционным Судом РФ в упомянутом Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П. В частности, это касается тезиса о прямых выборах руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации как о порядке, адекватном ст.ст. 3 и 22 Конституции РФ. По мнению «стража» российской конституции, подобный способ «не может быть истолкован как невозможность установления какого-либо иного порядка, удовлетворяющего содержанию права на свободные выборы и требованиям о необходимости достаточного баланса указанных конституционных ценностей».

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, «содержанием права граждан на свободные выборы» охватывается и процедура наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Известно, что выборы как один из способов формирования органов публичной власти представляют собой установленную нормами права процедуру выдвижения гражданами-избирателями из своей среды либо специально созданной коллегией выборщиков (подходит и парламент) отдельных лиц (депутатов, должностных лиц) для осуществления ими публично-властных полномочий.

Очевидно, что граждане-избиратели непосредственно не участвуют в «выдвижении» высшего должностного лица субъекта РФ. Можно предположить, что они осуществляют это косвенно, через избранный ими законодательный (представительный) орган. В принципе, при парламентской форме правления такое допустимо: глава государства предлагает кандидатуру руководителя высшего

исполнительного органа в законодательный (представительный) орган, по которой осуществляется голосование членов законодательного (представительного) органа. Но здесь, применительно к «наделению», возникает два вопроса. Первый: «свободные выборы» предполагают возможность выбора из двух или более кандидатов (двух или более предвыборных программ). В нашем же случае коллегии выборщиков предлагается единственный кандидат (предвыборная программа как таковая отсутствует). Второй вопрос — законодательному (представительному) органу (подобно коллегии выборщиков) предлагается кандидатура не органом (должностным лицом) того же государственно-территориального уровня (субъекта РФ), а вышестоящего государственно-территориального (общегосударственного, федерального) уровня, что унифицирует установленное Конституцией РФ федеративное государственно-территориальное устройство. Каждый из двух вопросов с формально-логической (конструктивной) точки зрения делает в целом уязвимым концептуальное оправдание конституционности института «наделения».

Положение Постановления Конституционного Суда РФ о нерушимости конституционных принципов разделения властей и федерализма процедурой «наделения» в силу того, что «окончательное решение о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ» принимается именно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, страдает той же формально-логической (конструктивной) погрешностью. О каком окончательном решении ведет речь Конституционный Суд? Если о формально-юридическом одобрительном освещении предложенной Президентом РФ кандидатуры, то — да. Но если у представительного органа будет принципиально иное предложение о соответствующей кандидатуре (третьей по счету), то согласно ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган субъекта РФ. Таким образом, окончательное решение все же за Президентом РФ.

Позиция Конституционного Суда РФ о том, что по смыслу п.п. 1 и 2 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. не исключается возможность представления президентом РФ законодательному (представительному) органу субъекта РФ «нескольких кандидатур на должность высшего лица субъекта РФ» и «возможность внесения законодательным (представительным) органом субъекта РФ предложения Президенту РФ о кандидатуре (кандидатурах) на данную должность», требует уточнения. Из закона не следует, что реализация первой возможности сопряжена с одновременным предложением нескольких кандидатур президентом РФ. Отчетливо говорится о возможности внесения единственной кандидатуры первый раз (второй и третий). Совершенно не следует и то, что законодательный (представительный) орган субъекта РФ вправе предложить кандидатуру высшего должностного лица президенту РФ. К подобному суждению можно прийти, ориентируясь не на нормы российского конституционного права (они отсутствуют), а лишь на политические нормы, внеправовые правила политической жизни в России.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
2. Определение Конституционного суда РФ от 16 декабря 2004 г. № 386-О.
3. Постановление Конституционного суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П.