

*Дмитрий Леонидович САВЕЛЬЕВ —
доцент кафедры государственного
и муниципального управления
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат исторических наук
nosova@jurati.ru*

УДК 342.531.151(470+571)

ИНСТИТУТ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, играющего ключевую роль в процессах управления на региональном уровне и обеспечивающего взаимосвязь двух уровней публичной власти. Анализируется изменение порядка избрания глав субъектов РФ и изменение их политической роли в рамках реализуемой административной реформы.

SUMMARY. The article considers the institution of Russian Federation constituent entity higher ranking officials. Playing the key role in management processes at a regional level and providing the interconnection of two levels of public power. It analyses the changes in the order of electing Russian federation constituent entity heads and shifting their political role within present administrative reforms.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Разделение властей, губернатор, функции, полномочия высших должностных лиц.

KEY WORDS. Separation of powers, governor, functions, the authorities of the highest officials.

Современное состояние и динамика административных преобразований в Российской Федерации со всей очевидностью показывает, что дальнейшая реализация реформ в России и обеспечение стабильности системы федеративных основ российского государства будет во многом зависеть от развития целого ряда факторов: направление, в котором будет выстраиваться система отношений между федеральным центром и регионами, последовательность реализации принципа разделения властей, заложенных в Конституции Российской Федерации, эффективность перераспределения властных полномочий между уровнями публичной власти. Формирование стабильно функционирующей системы государственного управления в Российской Федерации во многом будет предопределяться позицией российской региональной политической элиты в процессе взаимоотношений по вектору «центр — регионы». Особая роль в этом процессе, на наш взгляд, отводится институту высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, который играет ключевую роль в процессах перераспределения властных полномочий на уровне субъекта Российской Федерации и обеспечивает взаимосвязь двух уровней публичной власти.

В рамках административной реформы особое внимание уделяется оптимизации функционирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. При этом одним из наиболее важных условий эффективной реализации компетенции субъекта Федерации является грамотное структурирование всей системы исполнительной власти субъекта РФ, включая отраслевые и функциональные органы исполнительной власти. Данное направление деятельности го-

сударственных структур опирается на провозглашенный экс-президентом Российской Федерации В.В. Путиным процесс построения и укрепления единой системы исполнительной власти в России. Мощные тенденции централизации системы государственного управления, начавшие в 2000 г., не могли не затронуть институты государственного управления в субъектах Российской Федерации. Усиление роли федерального центра в решении государственных задач, в том числе и на региональном уровне управления, выразилось в создании административно-правовых механизмов, которые обеспечивают приход к власти на региональном уровне лояльных федеральному центру и управляемых лидеров.

Конституция РФ достаточно четко определяет систему исполнительной власти в субъектах РФ. Статья 77 устанавливает, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции России в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения органы исполнительной власти в совокупности образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

В России Федеральный закон от 6 октября 1999 г. определяет, что в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ в соответствии с конституцией (уставом) субъекта. Более того, согласно внесенным в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. в рамках укрепления исполнительной вертикали власти изменениям от 11 декабря 2004 г. гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Основы правового статуса, функции и полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определяются в гл. III «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 6 октября 1999 года. Следовательно, федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы именно исполнительной власти. Входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти Российской Федерации и как таковое ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации, который как глава государства, избираемый посредством

всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти [1].

На уровне субъекта Российской Федерации основные положения, определяющие правовой статус и полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ, установлены в соответствующих конституциях и уставах. Структура органов исполнительной власти, объем и содержание компетенции и даже способ правового определения функциональной сферы деятельности высшего должностного лица и органов исполнительной власти 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 устанавливаются либо устанавливаются 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.) [2; 161-162].

Высшее должностное лицо субъекта РФ сосредоточивает в своих руках большие полномочия: практически распоряжается бюджетом субъекта Федерации, утвержденным законодательным органом, вправе издавать и издает нормативные акты, затрагивающие в том числе и некоторые права граждан (на местном уровне), формирует аппарат управления. Как субъект системы разделения властей принимает активное участие в системе «сдержек и противовесов». Данное обстоятельство выражается в реализации права требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта федерации, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта федерации его конституцией (уставом); вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта федерации с правом совещательного голоса; согласует кандидатуры прокурора, мировых судей и т. д.

В современных политических и социально-экономических российских реалиях фигура высшего должностного лица субъекта РФ имеет огромное значение для укрепления единства страны, ее правового пространства, формирования единой экономической и финансовой системы. Исходя из этого, подбор кандидатуры на эту должность имеет далеко идущие политические последствия. Памятуя о выстраивании жесткой вертикали государственной власти, федеральный центр вынужден учитывать то обстоятельство, что роль высших должностных лиц субъектов РФ в политической системе определяется не только их значительными властными полномочиями. Глубоко укоренившаяся российская традиция, при которой действующие главы российских регионов воспринимаются населением субъекта федерации как реальные «центры власти» на местах, от которых во многом зависит решение всего комплекса региональных проблем, создает дополнительный ресурс власти региональных лидеров.

Однако изменение порядка получения высшим должностным лицом субъекта должности в регионе не могло не сказаться на держателях этих должностей. Многими политологами отмечается тот факт, что зародившаяся во времена президентства Б. Ельцина привычка губернаторов воспринимать себя полноправ-

ными хозяевами своих территорий постепенно отмирает [3]. В современных условиях главы регионов — это просто высокопоставленные чиновники (администраторы и управленцы), чьи личные интересы заключаются в быстром и четком исполнении поступающих из центра распоряжений. Снижение политической роли региональных лидеров в качестве федеральных политиков (достаточно вспомнить реформу Совета Федерации) привело к снижению инициативности и публичности губернаторов и их администраций, они предпочитают быть тихими исполнителями воли федерального центра, хотя некоторые регионы до сих пор стараются сохранить свою автономию.

Новый порядок избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации свидетельствует, на наш взгляд, о противоречивости развития институтов демократии в современном российском обществе. Исследователи все чаще говорят о возрождении авторитарных тенденций в управлении, где система формирования органов власти воспринимается «не как демократический институт, способствующий развитию гражданского общества, а как политический инструмент в руках определенных групп, стремящихся к контролю за определенными ресурсами» [4; 42-43].

Несмотря на формально-юридическую второстепенность роли президента РФ в процессе избрания на должность главы субъекта федерации (он лишь предлагает кандидатуру), фактически законодательный (представительный) орган субъекта связан таким предложением, поскольку при отрицательном решении по кандидатуре в итоге он может быть распущен. Оценивая политическое значение внесенных в законодательство изменений, К.А. Ишеков [5; 227] и вслед за ним многие специалисты начинают опасаться, что в результате указанных нововведений «возникает тенденция к перевесу полномочий в учредительной сфере в пользу президента и исполнительной ветви». Вся процедура внесения президентом предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта федерации, его рассмотрения законодательным органом этого субъекта, а также разрешения конфликтов в этой области находится под контролем президента [6; 156-161].

Действительно, как отмечает Л.А. Нудненко, «внесенные в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. поправки об отмене прямых выборов главы субъекта Российской Федерации затрагивают проблемы реализации ст. 3 Конституции Российской Федерации о народовластии и ст. 10 Конституции Российской Федерации о разделении властей. Они означают усиление централизации в системе исполнительной ветви власти» [7; 208]. Отмеченное усиление основано не только на самом факте участия президента России в процедуре назначения главы субъекта федерации на должность, но также и в процедуре подбора кандидатур, закрепленной Положением о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 [8]. Анализ прошедших назначений глав субъектов показывает, что законодательно прописанный подробный порядок отбора кандидатов на пост главы, предусматривающий активное участие полномочного представителя президента, предварительные консультации в регионе и многоступенчатое рассмотрение кандидатур в Кремле, редко реализуется на практике в полном объеме. При этом, стремясь к балансу политических интересов старается, федеральная власть старается учесть настроения региональных политических элит, чтобы избежать раскола при утверждении предложенной ею кандидатуры региональным парламентом, и заранее проводит соответствующие консультации в регионе. Это позволяет говорить о том, что, «несмотря на значительно усилившиеся позиции федерального центра в результате

ряда реформ 2000-2006 гг., ему на сегодняшний момент не удастся в полной мере задать свой вектор кадровой эволюции в регионах» [9; 18].

Изменения порядка формирования и функционирования высшего должностного лица субъекта РФ формально не противоречат Конституции Российской Федерации, однако фактически ведут к резкому усилению централизации власти и ставят под вопрос существующую систему разделения властей. Новая система государственного управления означает движение в направлении «регулируемой демократии», когда при формальном сохранении всех институтов демократической политической системы мы наблюдаем процесс формирования новой политической конструкции, для которой характерен «мягкий авторитаризм». При этом основным методом преобразования конституционных положений становится не внесение поправок в Конституцию, а принятие федеральных законов, на деле ведущих к радикальному ее изменению. Развитие политической и экономической ситуации в стране в условиях перманентного кризиса предопределяет вектор развития политико-административной системы, ориентированной на режим бюрократической централизации, который мало согласуется с истинным народовластием и реальным функционированием институтов демократии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.
2. Дудко И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики. Саранск, 2004. С. 161-162.
3. ИТАР-ТАСС. Совет Федерации отказался утвердить Договор о разграничении полномочий между федеральным центром и Татарстаном. 21.02.2007 г.
4. Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М., 2002. С. 42-43.
5. Ишеков К.А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Мат-лы межд. науч. конф. Москва, 7-9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 227.
6. Медушевский А. Административная реформа в России // Сравнительное конституционное обозрение. М.: Институт права и публичной политики, 2004. № 4 (49). С. 156-161.
7. Нудненко Л.А. К вопросу об укреплении вертикали исполнительной власти Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Мат-лы межд. науч. конф. Москва, 7-9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 208.
8. СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5427; СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2728; РГ. 2006. 21 февр.
9. Алябьева Е.С. Реформа системы формирования корпуса глав регионов: первые итоги // Власть. 2007. № 9. С. 18.