
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 343

*А.П. Акопян**

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

В данной статье анализируются существующие модели формирования должности глав субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: выборы, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, законодательство субъектов РФ.

Институт формирования должности главы субъекта Российской Федерации имеет многолетнюю историю с постоянными изменениями их моделей. Изучение механизма формирования должности главы субъекта Российской Федерации требует изначально проанализировать саму фигуру высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации, общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральным законом. Данные принципы были закреплены в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184), в котором институту высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выделена целая глава, что соответствует его высокой значимости в системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Особое значение данного института также подтверждается в статье 17 Федерального закона № 184, которая дает право высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации определять структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и его формирование были предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации, согласно правовой позиции которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, «входя в систему органов государственной власти субъекта РФ и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновремен-

* © А.П. Акопян, 2016

Акопян Аргам Паркевович (a_akopyan91@mail.ru), кафедра государственного и административного права, Самарский университет, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

но звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации. В этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта РФ не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта РФ, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации» [1; 2]. Выявленная конституционно-правовая природа института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – с учетом того, что, как следует из Конституции Российской Федерации, органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются в основном на тех же принципах, что и федеральные, – обуславливает возможность наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) необязательно только посредством прямых выборов населением субъекта Российской Федерации.

Вышеуказанные выводы были сделаны в период принятия Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”», который вернул процедуру выборности глав субъектов, но уже в другом ракурсе, чем было ранее.

Вместе с тем с возвратом выборов, у многих субъектов Российской Федерации возникли претензии к данной модели формирования должности высшего должностного лица субъекта, в связи с чем с целью поиска компромисса был принят Федеральный закон от 02.04.2013 г. № 30 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предоставил субъектам Российской Федерации право избрания высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта.

Таким образом, на данный период времени существуют две модели формирования должности главы субъекта Российской Федерации: избрание на прямых всенародных выборах и утверждение представительным органом субъекта Российской Федерации по предложению президента из числа кандидатур, представленных ему партиями. Более того, субъекты Российской Федерации сами выбирают порядок формирования должности главы субъекта Российской Федерации. Такая возможность предусмотрена ч. 3.2 ст. 18 Федерального закона № 184, которая регламентирует порядок предоставления такого права и процедуру его закрепления в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

Исходя из анализа законодательства субъектов Российской Федерации можно сделать следующие выводы: в 75 субъектах используется более демократическая модель формирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – путем прямых всенародных выборов.

Правда, демократизм этой модели деформирован наличием так называемого «муниципального фильтра», который существенно ограничил реализацию пассивного избирательного права на выборах этого уровня под благовидных предлогом недопущения регистрации в качестве кандидатов в губернаторы людей, не обладающих соответствующей компетенцией и опытом управления.

Вторая модель формирования должности главы субъекта Российской Федерации, которая более опосредованная, существует в 6 республиках (Ингушетии, Дагестане,

Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии, Крыму), 3 автономных округах (Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком, Ненецком) и в 1 городе федерального значения – Севастополе.

Таким образом, толкование Конституционного Суда о фигуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и порядке его формирования имеет место быть и достаточно актуально в настоящее время. Ведь Конституционному Суду РФ свойственно опираться не только на букву закона (Конституции), но и на ее «дух», принципы, которые позволяют в процессе рассмотрения конкретных споров руководствоваться важнейшими ценностями, закрепленными в Конституции.

Необходимо отметить, что со дня вступления в силу редакции Федерального закона № 184-ФЗ от 2 мая 2012 г. первая модель формирования должности главы субъекта первоначально обходились путем досрочной отставки задолго до окончания своих полномочий.

Данное обстоятельство позволило многим субъектам Российской Федерации фактически вывести из режима прямых выборов ориентировочно на пять лет¹.

Институт досрочных выборов глав субъектов регламентирован в седьмом абзаце пункта 3 статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ, содержание которого предполагает назначение выборов по досрочному прекращению полномочий главы субъекта с учетом следующих особенностей:

- полномочия должны быть прекращены по собственному желанию главы субъекта, а не по иным основаниям (например, отрешение от должности в связи с утратой доверия президентом);
- кандидат должен проработать менее одного года на этой должности до указанного события;
- самый важный и решающий критерий – получение согласия президента на участие в выборах.

Нельзя не согласиться с рассуждениями В.В. Вискуловой о том, какую в итоге смысловую нагрузку несет в себе данная норма: «получается, что в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, наделенного соответствующими полномочиями по представлению Президента Российской Федерации законодательным органом государственной власти региона, следующие затем прямые выборы следует относить к основным, а не к досрочным. Такой подход не всегда использовался при назначении выборов 14 сентября 2014 года» [3; 4].

Представляется, что порядок формирования должности главы субъекта Российской Федерации должен быть единым во всей стране, причем главный исполнительный орган субъекта должен формироваться напрямую народом, а не представительным органом субъекта, поскольку данный аспект можно рассматривать возможным несоответствием основам конституционного строя, в соответствии с которыми каждая ветвь власти должна быть независима друг от друга. Данной позиции также придерживаются многие ученые, которые утверждают, что формирование должности главы субъекта Российской Федерации должно осуществляться исключительно через выборы.

Библиографический список

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 32-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. Ст. 8062.

¹ Восемнадцать субъектов Российской Федерации воспользовались правом досрочной отставки.

2. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 687 с.
3. Вискулова В.В. О назначении досрочных выборов // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 2–4.
4. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2–7.

References

1. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24 dekabria 2012 goda № 32-P [Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated December 24, 2012 № 32-P]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 2012, Article 8062 [in Russian]
2. Luchin V.O. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii. Problemy realizatsii [Constitution of the Russian Federation. Problems of realization]. М.: IuNITI–DANA, 2002, 687 p. [in Russian].
3. Viskulova V.V. O naznachenii dosrochnykh vyborov [On assignment of early elections]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2015, no. 6, pp. 2–4 [in Russian].
4. Avakyan S.A. Konstitutsionno-pravovye problemy tsentralizma, demokratii i detsentralizatsii v sovremennom gosudarstve [Constitutional and legal problems of centralism, democracy and decentralization in modern state]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2005, no. 8, pp. 2–7 [in Russian].

*A.P. Akopyan**

ORDER OF FORMATION OF POSITION OF THE HEAD OF A CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS

This article analyzes the existing models of formation of positions of heads of constituent entities of the Russian Federation.

Key words: elections, principal officer of the constituent entity of the Russian Federation, legislation of constituent entities of the Russian Federation.

* *Akopyan Argam Parkeovich* (a_akopyan91@mail.ru), Department of Public and Administrative Law, Samara University, 34, Moskovskoe shosse, Samara, 443086, Russian Federation.