

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. Исследование конституционно-правовых основ и практики деятельности Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики.

Ключевые слова: кадры, кадровая политика, подбор и расстановка кадров в советский период российской истории, разделение властей, кадровые полномочия Президента как конституционные сдержки и противовесы, полномочия Президента в сфере привлечения к конституционно-правовой ответственности, полномочия Президента в сфере обеспечения гарантий статусов должностных лиц системы государственной власти, «Лидеры России».

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.043-055

Zh. I. OVSEPYAN,

Doctor of Law, Professor, Head of Department of State (Constitutional) Law,
Southern Federal University, Faculty of Law, Honored Worker
of Higher Education of the Russian Federation
ovsepyan-g-i@yandex.ru
344048, Russia, Rostov-on-Don, per. Geltsa, d. 60

CONSTITUTIONAL AND LEGAL POWERS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF PERSONNEL POLICY

Abstract. Study of the constitutional and legal basis and practice of the President of the Russian Federation in the field of personnel policy.

Keywords: personnel, personnel policy, selection and placement of personnel in the Soviet period of Russian history, separation of powers, the powers of the President as a constitutional «checks and balances», the powers of the President in the field of constitutional and legal responsibility, the powers of the President in the sphere of ensuring the status of public officials, «Leaders of Russia».



**Жанна Иосифовна
ОВСЕПЯН,**

профессор, доктор
юридических наук,
заведующий кафедрой
государственного
(конституционного) права
юридического факультета
Южного федерального
университета,
заслуженный работник
высшей школы РФ
ovsepyan-g-i@yandex.ru
344048, Россия, г. Ростов-
на-Дону, пер. Гельца, д. 60

П одобно тому как важнейшим из прав человека является право на жизнь, для государства важно наличие всех трех его неотъемлемых составляющих: территории, населения, публичной власти. При этом перспектива государства (в смысле обеспечения целостности и развития его территории, роста народонаселения, иных демографических показателей) во многом зависит от того, какого качества управленческие кадры составляют аппарат государственной

© Ж. И. Овсепян, 2018

власти. В ряду задач, которые в этой связи стоят перед государством, — сохранение и воспроизводство эффективного аппарата публичной власти, что составляет и одну из ключевых, естественных функций любого государства. Обращаясь к вопросам научной теории, заметим, что в подавляющем числе издаваемых в России учебников по теории государства и права подбор и расстановка кадров не упоминаются как самостоятельные в составе выделяемых государственных функций. Лишь в единичных случаях соответствующее направление государственной деятельности называется в связи с характеристикой содержания внутриполитической функции государства. Очевидно, преобладание такого подхода к систематизации функций государства объясняется влиянием практики советского периода российской истории: как известно, в СССР и РСФСР функция подбора и расстановки кадров возлагалась на Коммунистическую партию, которая, согласно статьям 6 Конституций СССР (1977 г.) и РСФСР (1978 г.), признавалась «руководящей и направляющей силой общества, ядром государственных и общественных институтов». Таким образом, политическая партия — КПСС, а не государство руководила всей кадровой политикой, что в конечном итоге в условиях однопартийности привело к огосударствлению самой партии, ее трансформации в симбиоз «партия-государство»¹.

В постсоветский период российской истории кадровая политика осуществляется как государственная функция, реализуемая на основе принципов разделения властей и многопартийности, обеспеченная демократическими процедурами. В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. широкими полномочиями в сфере кадровой политики наделен Президент РФ: он осуществляет либо участвует в осуществлении высоких кадровых назначений в системах законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. При этом кадровые президентские полномочия в системах функционирования каждой из ветвей власти реализуются в двух формах: либо Президент осуществляет назначение на должность на основе представительства кандидатуры органом иной ветви государственной власти (либо после согласования с органом иной ветви власти); либо назначение осуществляется иным органом государственной власти, а к компетенции Президента отнесено представление кандидатуры. Соответственно этому построена и методология дальнейшего исследования.

Однако, прежде чем обратиться к последующему изложению, отметим, что по состоянию на 2018 г. (год 25-летия Конституции РФ 1993 г.), в сравнении с периодом действия первого Указа Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента» (1996 г.), в соответствии с одноименным Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (с изм. и доп.) в пределах требований конституционных норм и принципов значительно усилены полномочия Президента РФ в сфере управления собственной Администрацией, в том числе относительно кадровых вопросов. Так, Президент РФ формирует подразделения президентской власти: Администрацию Президента, Совет Безопасности, институт полномочных представителей Президента (пп. «ж», «и», «к» ст. 83 Конституции РФ 1993 г.). Важно отметить, что в отличие от аналогичных органов в западных странах Администрация Президента в России является конституционно учрежденным госу-

¹ См. об этом: постановление Конституционного Суда РФ по делу КПСС от 1992 г.

дарственным органом, т.е. в Конституции РФ 1993 г. есть упоминание об Администрации Президента РФ.

Президент РФ осуществляет широкий круг назначений — всех должностных лиц в составе Администрации, «непосредственно ему подчиненных», в их числе: руководителя Администрации, его первых заместителей, заместителей, заместителя руководителя Администрации — пресс-секретаря Президента РФ, помощников Президента РФ, включая помощников Президента — начальников управлений Президента, руководителя протокола Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, полномочных представителей Президента в Совете Федерации ФС РФ, Государственной Думе ФС РФ, Конституционном Суде РФ, советников Президента РФ, специального представителя Президента РФ по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта, специального представителя Президента РФ по развитию торгово-экономических отношений с Украиной, старших референтов и референтов Президента. Президент РФ осуществляет также кадровые назначения уполномоченного при Президенте по правам ребенка, а также начальников управлений Президента РФ, руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации, первого заместителя секретаря Совета Безопасности, заместителей секретаря Совета Безопасности и помощников секретаря Совета Безопасности Российской Федерации (п. 7 Указа Президента РФ 2004 г. в ред. Указа Президента РФ от 25.08.2016 № 430). Кроме того, согласно той же норме Президент «определяет иных лиц в Администрации, назначаемых на должность и освобождаемых от должности им непосредственно и подчиняющихся ему».

Что касается полномочий Президента в осуществлении высоких кадровых назначений в сфере законодательной, исполнительной и судебной власти, то их система в следующем. Так, Федеральным конституционным законом от 21.06.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания (парламента) Российской Федерации» в Конституцию РФ 1993 г. введена поправка о кадровых полномочиях Президента РФ, касающаяся его участия в формировании Совета Федерации (верхней палаты парламента России): в ее составе, наряду с ранее установленным в Конституции представительством от субъектов Федерации, предусмотрена новая категория членов — назначаемые Президентом РФ. В Федеральном законе, помимо изначальной формулировки о том, что «в Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти», включена новая категория членов — представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ, число которых составляет не более 10 % от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно формулировкам Конституции, назначаемые Президентом члены Совета Федерации не являются представителями Президента РФ; в Конституции они именуются представителями Российской Федерации (п. 4 ст. 95 Конституции РФ 1993 г. в ред. Федерального конституционного закона от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). В отдельных зарубежных странах также есть практика наделения главы государства полномочиями осуществлять некоторые назначения в состав верхней

палаты парламента (Великобритания, Индия). Относительно новой категории парламентариев установлено правило, обеспечивающее их определенную автономность по отношению к главе государства: «Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации... в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом».

Президент РФ не обладает полномочиями осуществлять какие бы то ни было кадровые назначения в состав Государственной Думы (нижней палаты парламента, основного законодателя в РФ). Вместе с тем, согласно Конституции РФ, глава российского государства вправе досрочно прекращать полномочия депутатской коллегии. Перечень оснований роспуска Государственной Думы РФ Президентом является исчерпывающим и ограничен тремя случаями, прямо указанными в Конституции РФ: при выражении недоверия, отказе в доверии Правительству, при отклонении Государственной Думой трижды кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ, предложенной Президентом РФ.

Вместе с тем указанные полномочия Президента России ограничены Конституцией. Президент не вправе осуществлять роспуск Государственной Думы даже при наличии одного из трех указанных в Конституции оснований роспуска в следующих случаях: в период введения в РФ чрезвычайного либо военного положения; в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ, а также с момента выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации (этот срок согласно Конституции РФ 1993 г. составляет три месяца). Кроме того, Президент ограничен в возможности роспуска Государственной Думы в связи с выражением Государственной Думой либо вынесением ею отказа в доверии Правительству РФ «в течение года после ее избрания» (ст. 109 Конституции РФ 1993 г.).

Президент РФ имеет также полномочия участвовать в кадровых назначениях в состав органов и должностных лиц Федерального Собрания РФ. Допустим, согласно Федеральному закону от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» председатель Счетной палаты (являющейся, согласно ст. 2 данного Закона «постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию»), «назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации». При этом: «Кандидатуры для назначения на должность председателя Счетной палаты вносятся Президенту РФ Советом Государственной Думы по предложениям фракций в Государственной Думе. Президенту РФ вносятся не менее трех кандидатур на должность председателя Счетной палаты. Президент выбирает из выдвинутых кандидатур одну и вносит ее в Государственную Думу для назначения на должность председателя Счетной палаты. В случае, если ни одна из внесенных кандидатур не будет поддержана Президентом Российской Федерации, он вправе выдвинуть иную кандидатуру и представить ее в Государственную Думу для назначения на должность председателя Счетной палаты» (ст. 7 Федерального закона «О Счетной палате РФ»).

Согласно Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (Уполномоченный общей компетенции. — О. Ж.) Президент РФ назван

в ряду субъектов, которые вправе вносить в Государственную Думу предложения о кандидатах на должность Уполномоченного, наряду с Советом Федерации ФС РФ, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе (п. 1 ст. 7). Что же касается специализированных уполномоченных, то указами Президента РФ учреждены должности специализированных уполномоченных по правам человека. Так, принят Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»; Указ Президента РФ от 29.03.1998 № 310 (ред. от 25.07.2014) «Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителе министра юстиции РФ». 7 мая 2013 г. принят, согласно которому созданы должности Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. При этом федеральный Уполномоченный по защите прав предпринимателей учрежден в качестве государственного органа при Президенте РФ (пп. 1—3, 6 ст. 1 Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»).

В отличие от Уполномоченного по правам человека общей компетенции (который является должностным лицом, функционирующим большей частью в системе взаимоотношений с Государственной Думой ФС РФ), специализированные уполномоченные по правам человека в России назначаются и освобождаются от должности самим Президентом. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» «Уполномоченный по правам предпринимателей назначается Президентом Российской Федерации с учетом мнения предпринимательского сообщества сроком на пять лет», его полномочия могут быть досрочно прекращены по решению Президента РФ (п. 1, 3, 6 ст. 1).

В отличие от Конституции РФ переходного периода (под ней мы подразумеваем Конституцию РСФСР 1978 г. с измен. и доп. в 1989—1992 гг.), Конституция РФ 1993 г. значительно расширила полномочия Президента РФ в сфере назначений в системе исполнительной власти. Согласно ст. 111 Конституции РФ 1993 г. Президент РФ самостоятельно осуществляет все назначения и освобождения от должности в составе Правительства РФ, за исключением должности Председателя Правительства, назначение на которую он согласовывает с парламентом. В соответствии со ст. 9 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. и доп.) «заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ».

По Конституции РФ 1993 г. Президент РФ имеет право «окончательного слова» по вопросу о коллективной отставке Правительства РФ, кем бы она ни инициировалась. Для сравнения: в Конституции РСФСР 1978 г. (в редакциях 1989—1992 гг.) окончательные решения по вопросу об отставке Правительства, даже если отставка инициировалась Президентом — в то время прямо называемым в Конституции РФ главой исполнительной власти, принимал не сам Президент РФ, а Съезд народных депутатов, либо Верховный Совет РФ. По своей инициативе Президент мог решить вопрос об отставке Правительства лишь с согласия Вер-



ховного Совета РФ. Конституция переходного периода закрепляла только один случай, когда Президент вправе был решать вопрос об отставке Правительства самостоятельно — если она инициируется самим Правительством. По Конституции же 1993 г., напротив, все инициативы отставки Правительства «замыкаются» не на Парламенте, а на Президенте, в том числе нет свободы отставки Правительства: если даже отставка инициируется самим Правительством, решение принять или не принять ее относится к компетенции Президента РФ.

Однако соответствующие весьма весомые кадровые полномочия Президента не имеют абсолютного характера. Так, в период дефолта 1998 г., времени президентства Б. Н. Ельцина, в ситуации разногласий между Президентом и депутатами Государственной Думы относительно кандидатуры Председателя Правительства, парламентарии, возбудив процедуру импичмента Президента, блокировали реализацию Президентом его конституционного полномочия на досрочный роспуск палаты парламента ввиду трехкратного отклонения предложенной главой государства кандидатуры на вакантную должность Председателя Правительства и вынудили Президента направить своих представителей для встречи с руководителями партийных фракций по поводу согласования компромиссной кандидатуры, вследствие чего 10 сентября Б. Н. Ельцин внес кандидатуру Е. М. Примакова на рассмотрение на пост Председателя Правительства, которую на следующий день утвердил парламент.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. значительна роль Президента в осуществлении кадровых назначений руководителей силовых структур и системы Министерства иностранных дел, что соответствует его конституционному статусу как гаранта безопасности, единства и целостности государства, гаранта прав и свобод, а также в связи с закрепленными за Президентом РФ конституционными полномочиями осуществлять руководство внешней политикой России, осуществлять функции Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ (ст. 80, 82, п. «а» ст. 86, п. 1 ст. 87 Конституции РФ 1993 г.). Так, согласно Конституции РФ 1993 г., Президент РФ «формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ», «назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации»; «назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях» (п. «е», «ж», «л», «м» ст. 83).

Согласно ст. 1 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (с измен. и доп.) «руководство деятельностью Федеральной службы безопасности осуществляется Президентом Российской Федерации... Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации».

В соответствии с пп. 2—3 ст. 13 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) «председатель Следственного комитета назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Председатель Следственного комитета ежегодно представляет Президенту Российской Федерации доклад о реализации государственной политики в установленной сфе-

ре деятельности, состоянии следственной деятельности и проделанной работе по повышению ее эффективности».

В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом РФ.

Согласно действующей Конституции 1993 г. и ряду федеральных конституционных законов о судах, Президент РФ имеет широкие полномочия в сфере назначений на судебские должности. Так, он представляет в Совет Федерации ФС РФ кандидатуры на должности судей, председателей и заместителей председателей высших судов России (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ) для их назначений на соответствующие должности (п. «е» ст. 83, п. 1 ст. 102 Конституции РФ 1993 г.; п. 1 ст. 4 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде РФ», с изм. и доп.). При этом заместители Председателя Конституционного Суда РФ и первые заместители и заместители Председателя Верховного Суда РФ, а также судьи названных высших федеральных судов представляются в Совет Федерации для их назначения Президентом РФ; судьи и все заместители Председателя Верховного Суда — Президентом РФ на основе представления председателя соответствующего высшего суда (ст. 23 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»; п. 8 ст. 12 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде РФ»). Согласно Конституции РФ 1993 г. (п. «е» ст. 83) и Федеральному конституционному закону от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» Президент РФ назначает судей других федеральных судов.

Президент РФ самостоятельно осуществляет назначения на должности председателя и заместителей председателя верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа на установленный в Федеральном конституционном законе срок, по представлению Председателя Верховного Суда РФ, при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей РФ (п. 8 ст. 12 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде РФ»; ст. 29—30 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ»). Таким же образом назначается председатель районного суда и его заместитель (заместители) с той разницей, что заключение дает квалификационная коллегия судей соответствующего субъекта РФ (п. 1 ст. 35 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ»). Президент РФ определяет численный состав президиумов судов субъектов РФ (п. 1 ст. 26 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ»).

В связи с Законом о поправке в Конституцию РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» расширены полномочия Президента РФ в части назначений на прокурорские должности. Если в соответствии с первоначальной редакцией Конституции 1993 г. Совет Федерации ФС РФ осуществлял назначения на должность и освобождения от должности только Генерального прокурора РФ и его заместителей, в обоих случаях — по представлению Президента РФ, то затем к полномочиям Совета Федерации, реализуемым на основе представления кандидатур Президентом РФ, добавились полномочия осуществлять назначения и освобождения от должности



прокуроров субъектов РФ (85 назначений — по числу субъектов РФ), которые ранее находились в ведении Генерального прокурора РФ, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

Указанные новеллы конституционных основ статуса прокуратуры, очевидно, уменьшают автономность (самостоятельность) прокуратуры по отношению к политическим ветвям власти, стимулируют ее большую интеграцию (встроенность) в президентскую власть и в этой связи, а также в связи с выведением прокуратуры из системы судебной власти создадут юридические предпосылки для повышения статуса прокуратуры в системе высшей государственной власти. Прежде всего — в сфере федеративных отношений, регулируемых Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В целом это может означать в перспективе усиление начал централизации и более жестких мер по поддержанию правопорядка в РФ. Вместе с тем, в отличие от конституций советского периода, в тексте Конституции РФ 1993 г. (по состоянию на 2014 г.) по-прежнему не указываются сроки замещения должностей прокуроров, их конкретные полномочия, что позволяет делать вывод о сохраняющейся зависимости прокуратуры от законодательной власти и Президента РФ, а не относить прокуратуру к самостоятельной ветви власти, как считают некоторые авторы.

Президент РФ, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации...», имеет широкие полномочия по привлечению к ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые дифференцированы на два вида: осуществляемые Президентом самостоятельно либо во взаимодействии с иными органами государственной власти. Соответствующая дифференциация зависит также от характера применяемой санкции (меры ответственности), а также от того, как распределены роли субъектов власти, совместно реализующих процедуру досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. Президент РФ принимает решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в следующих трех случаях:

— выражение должностному лицу субъекта РФ недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ (пп. «б» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...» в ред. Федеральных законов от 11.12.2004 № 159-ФЗ, от 05.02.2018 № 12-ФЗ)²;

² Как указано в пп. 5—6 ФЗ ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...», решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта влечет отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности, только если оно подтверждается Президентом РФ. Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

- отставка по собственному желанию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (пп. «в» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...»);
- утрата доверия Президента РФ, ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», либо установление в отношении высшего должностного лица 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» (пп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...» в ред. Федеральных законов от 11.12.2004 № 159-ФЗ, от 02.05.2012 № 40-ФЗ, от 07.05.2013 № 102-ФЗ, от 13.07.2015 № 233-ФЗ).

Так, в 2014 г. в связи с утратой доверия Президента РФ были отрешены от должности губернаторы Новосибирской области Василий Юрченко и Брянской области Николай Денин, в 2015 г. — губернатор Сахалинской области Александр Хорошавин и глава Республики Коми Вячеслав Гайзер. Каждый случай отрешения сопровождался привлечением этих лиц к уголовной ответственности³.

Федеральный закон предусматривает, что решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может приниматься законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, но по представлению Президента РФ; называются шесть оснований такой процедуры:

- признание высшего должностного лица субъекта РФ судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признание его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- его выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- утрата им гражданства Российской Федерации, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного

³ Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // URL: <http://отрасли-права.рф/article/21733> ; Прохоров В. Н. Отрешение главы субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента как мера конституционно-правовой ответственности // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 20 (349). Экономика. Вып. 40. С. 23—29.

документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

- его отзыв избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленных настоящим Федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации (пп. «д» — «е» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...», в ред. Федерального закона от 25.07.2006 № 128-ФЗ); п. «л» — введен Федеральным законом от 02.05.2012 № 40-ФЗ).

Президент применяет санкции конституционно-правовой ответственности к высшему должностному лицу либо законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ и с целью обеспечения исполнения судебного решения, принятого в порядке административного судопроизводства. Так, опираясь на данные практики судебного нормоконтроля и контроля правоприменения (практика судов по проверке соответствия нормативных актов и актов правоприменения Конституции РФ и федеральным законам), Президент РФ полномочен выносить предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации за неисполнение в установленный в законе двухмесячный срок решения суда об устранении противоречий принятого тем нормативного правового акта Конституции РФ и федеральным законам, отрешать высшее должностное лицо субъекта РФ от должности либо временно отстранить его от исполнения обязанностей (п. 2—6 ст. 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации...»). Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности, если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения высшее должностное лицо субъекта РФ не приняло мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения.

Президент РФ вправе выносить предупреждение также и законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если последний не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону; если органом государственной власти субъекта РФ были созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления; если нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ указанный орган вновь не исполняет решения суда, Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (п. 4 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации...»).

Как было сказано, конституционно-контрольная деятельность Президента РФ в сфере федеративных отношений во многом связана с судебным контролем в этой сфере, осуществляемым в порядке конституционного и административного судопроизводства; а также с деятельностью прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих

на территории Российской Федерации. Как было показано выше, Президент РФ выступает гарантом исполнения судебных решений органами государственной власти субъектов РФ; он вправе применять санкции к законодательным и исполнительным органам субъектов РФ за неисполнение решений федеральных судов.

Что касается соотношения президентского контроля и надзорных полномочий прокуратуры в федеративной сфере, то оно строится иначе. Прокуратура РФ обладает широкими самостоятельными полномочиями в сфере надзора за соблюдением законности в федеративной сфере. Так, согласно Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры участвуют в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления (п. 1 ст. 7). В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации...» прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением органами государственной власти и должностными лицами субъектов РФ Конституции РФ, законов РФ и субъектов РФ, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (п. 1 ст. 29.2). Прокурор или его заместитель в установленном законом порядке вправе опротестовать правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, и др. (п. 1 ст. 27, п. 4 ст. 29.1, ст. 29.2 9 Федерального закона «Об общих принципах организации...»). Кроме того, Прокуратура РФ выступает гарантом против избыточного числа плановых и внеплановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проводимых органами федерального государственного контроля (надзора) (пп. 4—5 ст. 29.2 9 Федерального закона «Об общих принципах организации...»).

Вместе с тем в последнее десятилетие в РФ произошли значительные изменения в конституционно-правовом статусе прокуратуры, связанные с усилением внешнего воздействия Президента РФ на формирование и деятельность прокуратуры, значимые для развития президентского контроля в сфере федеративных отношений. Правовые основы этого сформулированы в связи с принятием Закона о поправке в Конституцию РФ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ», согласно которому название главы 7 Конституции «Судебная власть» дополнено словами: «и прокуратура Российской Федерации». Введены новые кадровые полномочия Президента в сфере формирования прокуратуры: осуществление назначений и освобождений от должности прокуроров субъектов РФ и др. (п. 3 ст. 129 Конституции РФ). Соответствующие полномочия Президента РФ, очевидно, следует оценивать в увязке с расширением полномочий прокуратуры в сфере обеспечения законности в деятельности органов государственной власти субъектов РФ, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации...». Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» «Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению» (п. 7 ст. 12).



Помимо назначений (либо представлений к назначениям) либо лишения полномочий, увольнений с должности конституционно учрежденных органов и должностных лиц, применения иных мер конституционно-правовой ответственности, Президент РФ имеет полномочия, связанные с реализацией общей и специальной системы гарантий за осуществляемую деятельность, с разного рода поощрениями за высокие достижения в деятельности, высокое качество осуществления должностными лицами их обязанностей, что является важным (необходимым) условием эффективной кадровой политики и управляемости государством. Это направление президентской деятельности также опирается на конституционные основы. В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. Президент РФ «награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания» (п. «б» ст. 89). В целях совершенствования государственной наградной системы Указом Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации». В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Президентом РФ издан Указ от 25.07.2006 № 763 (ред. от 23.08.2017, с изм. от 12.12.2017) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих», в котором установлены размеры месячных окладов федеральных государственных гражданских служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной государственной гражданской службы и ежемесячного денежного поощрения. Президент РФ подписывает и указы об особенностях оказания медпомощи за счет федеральной сметы, а также средств медицинского страхования в обязательном порядке лицам, которые замещают определенные государственные должности, в частности, это касается членов Совета Федерации ФС РФ; глав силовых ведомств; депутатов Госдумы; руководителей внебюджетных фондов; послов РФ в иностранных государствах; судей, сотрудников аппарата высших СИ; ЦИК РФ; других чиновников (членов их семей); лиц, ушедших на пенсию с вышеуказанных должностей⁴, и др.

Одним из новых направлений кадровой политики в современной России стало проведение конкурса «Лидеры России», отбор на который осуществлялся с 11 октября по 6 ноября 2017 г. Такого рода конкурсы, по определению организаторов, представляют собой открытый «вертикальный лифт с мощной государственной поддержкой» для формирования резерва талантливых управленческих кадров нового поколения, являются «открытым окном в управленческую элиту завтрашнего дня». Инициатива конкурса исходила «лично от В. Путина. Президент России поставил задачу найти харизматичных лидеров-управленцев, которых государство будет поддерживать и продвигать не по тому, кто у кого родственник и какие возможности лоббирования, а исключительно по их профессиональным и личностным качествам»⁵. Основная цель конкурса «Лидеры России» состоит не только в том, чтобы выбрать победителей, способных в дальнейшем участвовать

⁴ Указ Президента РФ от 16.03.2015 № 136 «О некоторых вопросах Управления делами Президента Российской Федерации».

⁵ См. об этом: Конкурс талантов от Кремля, или Как стать губернатором Ленобласти // URL: <https://ivbg.ru/7859453-konkurs-talantov-ot-kremlya-ili-kak-stat-gubernatorom-lenoblasti.html>.

в управлении страны, но и в поддержке, развитии и обучении новых кадров в области руководства, которые уже имеют непосредственное отношение к управлению. Его проведению предшествовал Указ Президента РФ от 01.03.2017 (с изм. и доп.) № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа». В соцсетях высказывается очень много положительных отзывов о конкурсе, вместе с тем отмечается, что конкурс открыл и много проблемных вопросов социальной жизни России, поэтому его итоги необходимо подвергнуть внимательному осмыслению. На наш взгляд, позитив конкурса, помимо прочего, в том, что при регулярном его проведении он может со временем внести коррективы в современную многопартийную систему России, стимулировать процессы ее активизации, что необходимо в государственно-правовом строительстве для демократического сопровождения социальных процессов. Можно предполагать также, что конкурс «Лидеры России» явится новым направлением административной реформы в России, актуальность которой чрезвычайно велика в силу колоссального расширения системы управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // URL: <http://отрасли-права.рф/article/21733>.
2. Прохоров В. Н. Отрешение главы субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента как мера конституционно-правовой ответственности // Вестник Челябинского государственного университета. — 2014. — № 20 (349). Экономика. — Вып. 40. — С. 23—29.
3. Конкурс талантов от Кремля, или Как стать губернатором Ленобласти // URL: <https://ivbg.ru/7859453-konkurs-talantov-ot-kremlya-ili-kak-stat-gubernatorom-lenoblasti.html>.