

Андрей Алексеевич

ПАНОВ,

кандидат юридических
наук, доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

kkmp@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ФОРМИРОВАНИЕМ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье исследованы полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ, закрепленные Конституцией РФ и федеральными законами (и прежде всего Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Охарактеризованы основные формы реализации таких полномочий: участие в наделении полномочиями главы субъекта РФ; осуществление контроля за реализацией полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ; применение к главе субъекта РФ мер ответственности, включая досрочное отрешение от должности.

Раскрыто содержание «скрытых» («подразумеваемых») полномочий, вытекающих из статуса Президента РФ как главы государства, рассмотрены соответствующие правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Проведен анализ проблем и перспектив развития законодательства в рассматриваемой сфере, предложены рекомендации по его совершенствованию в целях обеспечения рационального сочетания общего и особенного в едином государстве.

Ключевые слова: федерализм; конституция; федерация; полномочия Президента Российской Федерации; высшие должностные лица субъектов Российской Федерации; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации; единство системы исполнительной власти.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.056-067

A. A. PANOV,

*PhD in Law, Associate Professor of Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

kkmp@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

AUTHORITIES OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF FORMATION AND ACTIVITY OF EXECUTIVE BODIES OF THE SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *Authorities of the President of the Russian Federation in the sphere of formation and activity of executive bodies of the subjects of Russian Federation, set in the Constitution and in federal laws (especially in the Federal Law «On Basic Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of the State Power of the Russian Federation») are examined in this article.*

The basic forms of these authorities: taking part in the endowing of powers of head of subject of Federation, implementation of control under realization of authorities of executive bodies of subjects of Federation, implementation of the measures of responsibility to the head of the subject, including early termination of authorities.

The substance of «hidden» («implicated») authorities running out from the status of the President as a Head of State, is discovered and the legal positions of the Constitutional Court in this sphere are considered.

The problems and perspectives in this sphere are analyzed, the recommendations on its elaboration in order to provide the rational combination of general and special in unified state are offered.

Keywords: *federalism, constitution, federation, presidential authorities in Russian Federation, higher officials of the subjects of Federation, executive bodies of the subjects of Federation, unity of the executive power system.*

В России, как и в других федеративных государствах, вопросом особой важности является обеспечение единства государственной власти «по вертикали». Для его решения каждая федерация самостоятельно вырабатывает систему институтов и механизмов, обеспечивающих конструктивное взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти, отсутствие внутрисистемных конфликтов.

Следует признать, что стратегическое направление развития федеративных отношений в рамках Конституции РФ 1993 г. характеризуется последовательным принятием мер, направленных на укрепление государственного единства, ослабленного дезинтеграционными процессами на рубеже 1980—1990-х гг. Такое развитие выражается в появлении новых, прямо не предусмотренных Конституцией, полномочий Президента РФ, связанных с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ.

Правовую основу таких полномочий составляют взаимосвязанные положения Конституции РФ, федеральных законов (и прежде всего Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 189-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 189-ФЗ)), указов Президента РФ, а также правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Функции и полномочия Президента РФ, обуславливающие характер его взаимоотношений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, закреплены Конституцией РФ. Глава государства:

- а) наделен функциями гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80), на которых основываются его полномочия по применению к органам исполнительной власти субъектов РФ мер конституционно-правовой ответственности, предусмотренных федеральным законодательством;
- б) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов исполнительной власти субъектов РФ и иных органов государственной власти федерального и регионального уровней (ч. 2 ст. 80), в том числе путем использования согласительных процедур для разрешения разногласий между данными органами (ч. 1 ст. 85);
- в) в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ), которые обязательны для органов исполнительной власти субъектов РФ, как и для всех иных органов публичной власти (постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П);
- г) вправе издавать правовые акты, содержащие предписания, подлежащие выполнению органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 90 Конституции РФ);
- д) вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ);
- е) при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение (ст. 88 Конституции РФ), предполагающее возможность полного или частичного приостановления полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ и их передачу специально созданному федеральному органу управления данной территорией;
- ж) вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

Необходимо иметь в виду, что некоторые из полномочий, предусмотренных Конституцией (например, досудебное приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов, обращение в Конституционный Суд), на практике главой государства фактически не используются.

Это объясняется тем, что Федеральный закон № 189-ФЗ, являющийся основой взаимоотношений Президента РФ и органов исполнительной власти субъек-

тов РФ, предусматривает гораздо более существенные возможности Президента, закрепляя за ним ряд полномочий, не предусмотренных Конституцией.

Федеральный закон № 189-ФЗ содержит регулирование таких полномочий по следующим ключевым направлениям:

- а) участие в наделении полномочиями главы субъекта РФ, руководящего исполнительной властью региона;
- б) осуществление контроля за реализацией полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ;
- в) применение к главе субъекта РФ мер ответственности, включая досрочное отрешение от должности.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что положения, прямо предусматривающие наделение Президента полномочиями, закрепленными Федеральным законом № 189-ФЗ, в Конституции не содержатся.

Однако Конституцией не установлены и какие-либо запреты на принятие федеральных законов, предполагающих наделение федеральных государственных органов дополнительными, прямо не предусмотренными Основным Законом, полномочиями в отношениях с регионами. Также в Конституции РФ отсутствуют указания, позволяющие определить пределы федерального регулирования при установлении «общих принципов» организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов (ч. 1 ст. 77).

Тем самым федеральным государственным органам фактически предоставлена возможность определять степень централизации (либо, напротив, децентрализации) в отношениях Федерации и ее субъектов путем принятия конкретизирующих положения Основного Закона федеральных предписаний.

Именно этим объясняется последовательное увеличение полномочий Президента, концептуально изменившее изначально содержавшуюся в Федеральном законе № 189-ФЗ схему его взаимоотношений с органами исполнительной власти субъектов, по сути воспроизводившую положения, установленные Конституцией.

Прежде всего, баланс в отношениях «центр — регионы» был изменен в результате роста полномочий Президента РФ и его аппарата в сфере кадрового отбора на ключевые государственные должности на региональном уровне, предусмотренного поправками в Федеральный закон № 189-ФЗ. Введение в декабре 2004 г. по инициативе Президента РФ вместо прямых выборов глав субъектов РФ процедуры наделения данными полномочиями кандидатуры, рекомендованной Президентом РФ, во многом лишило их политической самостоятельности. При этом региональный законодательный орган, формально наделявший глав субъектов полномочиями, был лишен возможности отстаивать свою точку зрения, поскольку двукратное, а в определенной ситуации трехкратное неназначение главы вело к его роспуску Президентом РФ.

Новый порядок назначения глав субъектов РФ послужил предметом запроса, поданного в Конституционный Суд. Заявители ссылались на постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. Тогда Конституционный Суд посчитал, что «недопустимо закреплять в уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение». Однако постановлением от 21 декабря 2005 г. № 13-П



Конституционный Суд фактически пересмотрел свою позицию по делу 1996 г., признав положения о наделении гражданина полномочиями главы субъекта РФ по представлению Президента законодательным органом государственной власти не противоречащими Конституции.

Как указал Конституционный Суд, федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе наделение полномочиями должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции, соблюдая при этом конституционные принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание полномочий и интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Российской Федерации — с другой.

Отсутствие в Конституции прямого указания на полномочие Президента вносить в законодательный орган субъекта кандидатуру на должность главы субъекта не препятствует тому, чтобы федеральный законодатель возложил на главу государства, являющегося непосредственным представителем всего народа Российской Федерации, соответствующие функции. При этом должен быть соблюден баланс конституционных принципов единства системы исполнительной власти в Российской Федерации и самостоятельности субъектов в установлении системы своих органов государственной власти и их формировании. Рассматриваемое право Президента само по себе не нарушает принципы разделения властей и федерализма, поскольку окончательное решение по кандидатуре главы субъекта РФ принимается законодательным органом субъекта.

Впоследствии (в 2012 г.) произошло снижение степени участия Федерации в лице Президента в процедуре наделения полномочиями глав субъектов, при сохранении в неизменном виде иных механизмов федерального воздействия на происходящие в регионах процессы, выработанных на протяжении предшествующих этапов.

В настоящее время Федеральным законом № 189-ФЗ (ст. 18) предусмотрены три возможных варианта наделения полномочиями главы субъекта РФ, при реализации каждого из которых Президенту РФ принадлежат существенные полномочия. В субъектах РФ, в которых предусмотрено избрание главы субъекта населением, Президент может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на эту должность, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется главой государства самостоятельно.

В субъектах РФ, в которых предусмотрено избрание главы субъекта депутатами законодательного органа (такая модель в настоящее время применяется в республиках с многонациональным составом населения), Президент из предложенных ему политическими партиями кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на эту должность в законодательный орган субъекта РФ.

В субъектах РФ — автономных округах Президент из предложенных ему высшим должностным лицом области, в состав которой входит автономный округ, кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность главы в законодательный орган автономного округа.

Кроме того, предусмотрен случай самостоятельного решения Президентом вопроса об исполнении полномочий главы субъекта РФ — назначение временно

исполняющего обязанности главы при досрочном прекращении полномочий лица, ранее исполнявшего эти обязанности (в большинстве случаев также на основании принятого главой государства решения), или невозможности их осуществления в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами.

Временно исполняющий обязанности главы субъекта назначается на период до вступления в должность избранного главы или на период действия указанных обстоятельств. Каких-либо формальных критериев, которыми должен руководствоваться Президент РФ при определении его кандидатуры, Федеральный закон № 189-ФЗ не содержит. Продолжительность временного исполнения полномочий лицом, назначенным главой государства, может составлять свыше одного года. На практике временно назначенное в таком порядке лицо, как правило, становится будущим главой региона.

Ограничения на осуществление отдельных полномочий главы субъекта РФ для лица, временно исполняющего его обязанности, предусмотрены непосредственно в ст. 19 Федерального закона № 189-ФЗ (не вправе распускать законодательный орган субъекта, вносить предложения об изменении конституции (устава)). Дополнительные ограничения могут быть установлены конституцией (уставом) субъекта (например, в некоторых субъектах такое лицо не вправе вносить изменения в состав высшего исполнительного органа государственной власти, определять структуру региональных органов исполнительной власти, назначать представителя в Совете Федерации).

В отношении текущей деятельности главы субъекта РФ Федеральным законом № 189-ФЗ предусмотрены контрольные и иные полномочия Президента РФ.

Изначально в Федеральном законе № 189-ФЗ содержались лишь положения, касающиеся осуществления главой субъекта правотворческих полномочий и устанавливающие соотношение издаваемых им актов с актами Президента РФ (ст. 22). До настоящего времени эти положения не подвергались каким-либо изменениям. Во-первых, предусмотрено, что нормативные акты Президента РФ являются правовым основанием для принятия главой субъекта указов (постановлений) и распоряжений (они издаются «на основании и во исполнение» указов главы государства). В отдельных случаях непосредственно в указах Президента, определяющих направления государственной политики в различных сферах, формулируются поручения главам регионов. Во-вторых, установлено, что содержащиеся в актах главы и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта предписания не могут противоречить указам Президента РФ.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ указы нормативного характера могут издаваться Президентом как по предметам ведения РФ, так и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Статья 76 Конституции РФ непосредственно не предусматривает возможности регулирования по этим предметам ведения в такой правовой форме, как указ Президента. Однако само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению РФ или к совместному ведению РФ и ее субъектов не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами (кроме случаев, когда сама Конституция исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона), которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам и действие во



времени которых ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта (постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П).

С 2007 г. указами Президента РФ, принимаемыми во исполнение ст. 26.3.2 Федерального закона № 189-ФЗ, регулируется вопрос об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Глава субъекта представляет Президенту доклады о планируемых и фактически достигнутых значениях показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта, утверждаемых главой государства. По результатам рассмотрения докладов Президент может сделать вывод о надлежащем (или ненадлежащем) исполнении главой своих обязанностей.

Кроме того, в 2016 г. Федеральный закон № 189-ФЗ был дополнен нормой (ст. 29.2), предусматривающей, что в соответствии с поручениями Президента РФ органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) за исполнением Конституции, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, могут проводиться внеплановые проверки деятельности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц.

В целом, как отмечает С. А. Авакьян, для утверждения о том, что Президент руководит главами исполнительной власти субъектов РФ, контролирует их деятельность, оснований достаточно¹. Эта мысль находит отражение и в практике Конституционного Суда РФ, неоднократно подчеркивавшего, что в силу принципа единства системы государственной власти главы субъектов РФ находятся в отношениях субординации непосредственно с Президентом, поскольку именно он несет ответственность за согласованное функционирование органов государственной власти (постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П, от 21 декабря 2005 г. № 13-П, от 24 декабря 2012 г. № 32-П).

Как справедливо полагала Н. А. Михалева, это, однако, не означает, что системные взаимосвязи федеральных и региональных органов исполнительной власти сводятся к соподчиненности. Их сотрудничество и кооперация имеют место не только по предметам совместного ведения, но и при реализации исключительных полномочий Федерации².

Наиболее существенные возможности предоставлены Президенту положениями Федерального закона № 189-ФЗ, предусматривающими меры конституционно-правовой ответственности глав субъектов. Федеральный закон № 189-ФЗ (ст. 19, 29.1) устанавливает возможность принятия Президентом РФ решения о досрочном отрешении от должности главы субъекта (автоматически влекущего за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ):

— по инициативе самого главы государства (основаниями может служить утрата его доверия либо ненадлежащее исполнение обязанностей);

¹ Авакьян С. А. Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 45.

² Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). 2-е изд., изм. и доп. М. : ЮРКОМПАНИ, 2013. С. 378.

— в связи с решениями иных органов государственной власти, принятыми в отношении главы субъекта (например, в случаях выражения ему недоверия законодательным органом субъекта РФ либо неисполнения решения Конституционного Суда, касающегося принятого им нормативного правового акта).

Компетенция Президента РФ в данной сфере имеет ярко выраженный дискреционный характер, оставляющий широкие возможности для личного усмотрения при принятии решений. Так, например, законодательно не закреплены четкие правовые критерии, позволяющие определить факт «ненадлежащего исполнения обязанностей»; до последнего времени (до принятия Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ) в Федеральном законе № 189-ФЗ отсутствовали какие-либо основания «утраты доверия» Президента (в настоящее время к ним относятся выявление в отношении главы субъекта фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов либо установление фактов открытия им счетов (вкладов) в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации). Такая ситуация вызывает справедливую критику ученых-конституционалистов³.

Отметим, что глава субъекта РФ фактически не зависит от позиции иных государственных органов и населения субъекта. Законодательный орган не вправе самостоятельно отрешить от должности главу субъекта, поскольку принятое им решение о недоверии является лишь возможным основанием для соответствующего указа Президента. Население же вправе инициировать процедуру отъезда главы субъекта, но на практике реализовать ее чрезвычайно затруднительно. Таким образом, главе государства фактически принадлежит монопольное право принятия таких решений.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ могут быть досрочно приостановлены или прекращены Президентом РФ в случае введения на территории России или в отдельных ее местностях режима чрезвычайного положения.

Помимо чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, к обстоятельствам, при которых возможно введение данного особого правового режима, относятся попытки насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные и региональные конфликты.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» на территории чрезвычайного положения по решению Президента РФ допускается: а) полное или частичное приостановление деятельности органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ и органов местного самоуправления (с передачей их полномочий «временному специальному органу управления», руководитель которого назначается Президентом); б) введение прямого федерального правления (с этой целью Президентом образуется федеральный орган управления, на который возлагается осуществление на территории чрез-

³ См., например: *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М. : Институт права и публичной политики, 2008 ; *Нарутто С. В.* Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // *Lex Russica*. 2013. № 7.

высшего положения полномочий органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления); в) приостановление действия правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, противоречащих указу Президента о введении чрезвычайного положения.

Действия Президента в рассматриваемой сфере могут не ограничиваться «порядком, предусмотренным Конституцией». Обоснован тезис о наличии у Президента РФ, помимо властных полномочий, установленных федеральным законодательством, также «скрытых» («подразумеваемых») полномочий, вытекающих из статуса Президента РФ как главы государства (часть 2 ст. 80 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ в постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П при рассмотрении дела о применении чрезвычайных мер, связанных с возникшей на территории Чеченской Республики «экстраординарной ситуацией», фактически ввел в российскую конституционно-правовую практику институт скрытых (подразумеваемых) полномочий Президента РФ. В названном постановлении Конституционный Суд разъяснил, что Президент РФ действует в установленном Конституцией РФ порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83—89 Конституции РФ, общие рамки президентских действий определяются принципом разделения властей (ст. 10 Конституции) и требованием ст. 90 (ч. 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Реализация Президентом своей компетенции в «установленном Конституцией Российской Федерации порядке» предполагает также возложение им на Правительство РФ в соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ задач во исполнение указов Президента.

Как отметил Конституционный Суд, точка зрения, согласно которой полномочия Президента могут быть использованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции. Президент как глава государства отвечает за согласованное функционирование органов государственной власти. В силу своего конституционного статуса он обязан издавать обеспечивающие исполнение Конституции РФ и законов правовые акты во всех случаях, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы.

Таким образом, использование Президентом РФ «скрытых» полномочий предполагает принятие решений исходя из личного усмотрения, диктуемого политической целесообразностью. Содержание таких решений Президента, однако, ограничено общими (отсутствие противоречий Конституции РФ и федеральным законам) и специальными (мотивированность применяемых мер, их соразмерность существующим угрозам) пределами. Следовательно, в экстраординарной ситуации, влекущей угрозу национальной безопасности, глава государства вправе применять любые чрезвычайные меры, прямо не предусмотренные, но и не противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству.

Кроме того, в соответствии с выработанной Конституционным Судом РФ позицией (постановление от 30 апреля 1996 г. № 11-П) указы Президента могут восполнять пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничено периодом до принятия соответствующего федерального закона.

Уже после принятия данных постановлений Конституционного Суда «скрытые» полномочия Президента были использованы при формировании органов исполнительной власти в Чеченской Республике. Руководствуясь ст. 80 Конституции и «впредь до принятия соответствующего федерального закона» глава государства издал Указ от 8 июня 2000 г. № 1071 «Об организации системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике», которым была образована администрация Республики, утверждено Положение об организации системы республиканских органов исполнительной власти. Тем самым на территории Чеченской Республики фактически было введено федеральное правление, режим которого устанавливался Указом главы государства. Президент РФ назначил главу администрации, формировавший по согласованию с представителем Президента в Южном федеральном округе органы исполнительной власти, администрации районов и населенных пунктов.

Анализ законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере приводит к следующим выводам.

Институт президентуры в современной России может быть охарактеризован совокупностью следующих факторов, важных для понимания роли Президента РФ в отношениях с органами исполнительной власти субъектов. К ним следует отнести: а) централизм сформировавшейся системы государственного управления, получающий выражение в подконтрольности и подотчетности главе государства высших должностных лиц субъектов и, соответственно, всех иных региональных органов исполнительной власти; б) ярко выраженный дискреционный характер компетенции Президента РФ в рассматриваемой сфере, оставляющий широкие возможности для проведения инициативной политики, усмотрения главы государства при принятии решений; в) формирование при главе государства мощного вспомогательного аппарата, обеспечивающего реализацию его полномочий, деятельность которого создает условия для согласованного функционирования органов исполнительной власти в соответствии с определенными Президентом направлениями политики государства.

Правовая основа полномочий Президента, связанных с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ, сформирована в рамках последовательного принятия мер, направленных на обеспечение единства конституционного пространства и повлекших усиление унитарных начал в отношениях Федерации и ее субъектов.

Основополагающие принципы отношений центра и регионов (и, в частности, отношений Президента и органов исполнительной власти субъектов), закрепленные Конституцией РФ, были наполнены конкретным содержанием в текущем федеральном законодательстве и получили развитие в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Корректируя закрепленные Федеральным законом № 189-ФЗ «общие принципы» организации органов государственной власти субъектов (в том числе в целях наделения Президента дополнительными, прямо не предусмотренными Конституцией, полномочиями в отношениях с данными органами), федеральный законодатель обеспечил необходимую степень централизации управления государственными делами без внесения изменений в Конституцию.

В таких условиях Президент перестает использовать в отношениях с органами исполнительной власти субъектов полномочия, закрепленные Конституцией



(приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов, обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности таких актов), поскольку возможности, предусмотренные Федеральным законом № 189-ФЗ, существенно превосходят их по объему.

Оценивая существующую систему наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ, следует отметить следующее. С одной стороны, значительные полномочия Президента как непосредственного участника данного процесса обеспечивают их согласованное функционирование, конструктивное взаимодействие с федеральными органами государственной власти. Глава государства наделен инструментарием, позволяющим вовлечь региональные элиты в реализацию общенациональных задач, выводя их за рамки сугубо местных интересов.

С другой стороны, необходимо помнить, что предусмотренное Конституцией единство исполнительных органов федерального уровня и субъектов Федерации является прежде всего единством взаимодействия (координации), а не субординации. «Сконцентрированность» органов исполнительной власти на фигуре Президента, чрезмерный централизм системы государственного управления способны привести к нарушению баланса сил в системе сдержек и противовесов во взаимоотношениях центра и регионов.

К аналогичным выводам приводит анализ предусмотренной федеральным законодательством системы мер конституционно-правовой ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ. Пределы усмотрения Президента при издании указов об отрешении глав субъектов РФ от должности практически не ограничены, поскольку отсутствуют четко сформулированные правовые основания для принятия таких решений. В любой момент глава государства вправе инициировать досрочное прекращение полномочий региональных органов исполнительной власти путем отрешения главы субъекта за «утрату доверия» или «ненадлежащее исполнение полномочий» от должности и последующего назначения лица, исполняющего его обязанности.

В таких условиях эти меры утрачивают характер применяемого в исключительных случаях способа федерального воздействия на негативные процессы, происходящие на территории субъектов РФ, и превращаются в институт политической ответственности их органов исполнительной власти перед главой государства.

Анализ ситуации приводит к выводу о необходимости совершенствования положений законодательства в рассматриваемой сфере для выработки модели развития федеративных отношений, рационально сочетающей централизм и децентрализацию и обеспечивающей повышение эффективности системы государственного управления в целом.

Во-первых, речь может идти о снижении степени участия Федерации в процедуре наделения полномочиями руководителей исполнительной власти ее субъектов, при сохранении иных механизмов федерального воздействия на происходящие в субъектах РФ процессы, выработанных на протяжении предшествующих этапов.

Во-вторых, следует рассмотреть вопрос о конкретизации критериев, которыми должен руководствоваться Президент при принятии решений об отрешении глав субъектов РФ от должности, с одновременным уточнением положений фе-

дерального законодательства, определяющих роль законодательного органа и населения субъекта в данном процессе.

Именно в плоскости децентрализации государственного управления видятся возможности повышения эффективности решения регионами вопросов, относящихся к их компетенции. Такая децентрализация, однако, допустима лишь в пределах, не влекущих развитие дезинтеграционных процессов. Это диктует необходимость безусловного сохранения и оптимизации системы гарантий, направленных на предотвращение их возникновения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Глава российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 11.
2. *Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Юркомпани, 2013.