

УДК 342.25
DOI: 10.18101/978-5-9793-1682-6-14-18

К ВОПРОСУ О СТАТУСЕ ГЛАВ РЕГИОНОВ В ОБНОВЛЕННОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© **Акчурина Анна Владимировна**

кандидат юридических наук, доцент, зам. председателя
Государственно-правового комитета Администрации Главы
и Правительства Республики Бурятия,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Ранжурова, 6
akchurinaav@rambler.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок, связанных с закреплением правовой категории «публичная власть» к организации уровней властных функций в Российской Федерации и обусловленных указанными изменениями трансформациями применительно к статусу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В статье выдвигается тезис об обновлении модели организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, даются прогнозы относительно усиления отдельных положений законодательства, окончательно оформляющих роль главы региона России в формировании и реализации начал государственного управления, выстраивании вертикали государственной и муниципальной власти. Предложены к осмыслению заложенные поправками к Конституции Российской Федерации избранные векторы построения государственной власти, выстраивания взаимоотношений между ними и мер взаимной ответственности.

Ключевые слова: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, органы публичной власти в Российской Федерации, поправки к Конституции Российской Федерации, изменение конституционного законодательства, органы государственной власти Российской Федерации, органы местного самоуправления, статус главы региона Российской Федерации, организация власти в субъектах Российской Федерации, властные полномочия, модель государственного управления, вертикаль власти.

С учетом конституционного закрепления термина «публичная власть» всё более завершающей выглядит концепция деления всех властных функций на уровни и установления связующих звеньев между ними. Так, по справедливому замечанию А. Н. Черткова закрепление данной категории видится «важным и своевременным шагом», создаёт потенциал для её эффективной организации на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) в интересах граждан и задаёт новый тренд конституционного развития страны» [3].

При этом как законодательная линия, так и обыденное сознание не представляют сколько-нибудь конструктивного взаимодействия между, к примеру, федеральной и муниципальной властью, без участия, посредничества, власти региональной. К слову, когда еще в середине 2000-х в рам-

ках проводимой административной реформы вставала задача повышения доступности государственных и муниципальных услуг, её реализация была возложена на региональный уровень посредством создания многофункциональных центров, предоставляющих услуги по принципу «одного окна». И в настоящие дни, в период угрозы распространения коронавирусной инфекции и действия режима повышенной готовности, применяется модель государственного управления, при которой именно региональные власти во главе с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации в наибольшей степени выстраивают работу, направленную на регулирование общественных отношений в новых условиях, связанных с обеспечением безопасности населения. Указанное свидетельствует об окончательном оформлении модели организации публичной власти в Российской Федерации с главой региона в роли проводника федеральной политики не только на уровне региональной, но и всё более явно, муниципальной власти.

Трансформация принципа независимой организации местного самоуправления, его отделения от государства в принцип соучастия и взаимодействия с государством обусловлена не только необходимостью юридического оформления единства публичной власти, но и сложностями реального воплощения первоначального замысла в условиях недостатка как финансовых, так и кадровых ресурсов (снижения человеческого потенциала). Особенно заметно это следует из положений части 1.1. статьи 131 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом»¹. В этой связи видится оправданным возрастание роли управления из региона и усиление влияния высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на уровень муниципальной власти.

Однако ни один лишь задел норм Конституции открывает поле для усиления статуса высшего должностного лица субъекта РФ, но и ожидаемые изменения статутных законов, которые, осмелюсь прогнозировать, также повлекут за собой дальнейшую универсализацию правового положения главы субъекта РФ. Так, проект федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»² в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти содержит такие предпосылки. В нём, в частности, высшее должностное лицо субъекта признается обязательным

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: законопроект № 1256381-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

органом публичной власти; одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Российской Федерации; наименованием должности высшего должностного лица предлагается использовать «Глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации, при этом конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица, однако такое наименование не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации; закрепляется, что и система и структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяются главой региона; высшее должностное лицо вправе самостоятельно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, либо, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, ввести отдельную должность председателя высшего исполнительного органа. Интересно и то, что к числу мер конституционно-правовой ответственности главы региона отнесен теперь и выговор за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, который может объявить ему Президент Российской Федерации своим указом.

Аналогичные тенденции относительно высших должностных лиц субъекта Российской Федерации, полагаем, прослеживаются и в Федеральном законе от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹, определяющего статус Государственного Совета Российской Федерации, который создается, в том числе, в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения приоритетных направлений социально-экономического развития государства, и включает высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, как следствие, всё больше нормативно легитимизируется федерально-региональный статус главы региона и происходит унификация функционала этой государственной должности. Новый закон, по мнению отдельных исследователей, «вводит в практику работы Государственного Совета Российской Федерации область местного самоуправления и муниципальных образований, таким образом, закрепление взаимодействия всех уровней власти кажется абсолютно оправданным» [2].

С учетом современных реалий, позиция автора также сводится к тому, что устройство исполнительной власти в субъектах РФ должно носить некий универсальный характер с сохранением при этом, региональных особенностей, такая система управления позволит ее руководителю, с одной стороны, эффективно решать задачи внутри субъекта РФ и, с другой стороны, будет планомерно и органично вписываться в единую систему публичной власти в Российской Федерации совместно с органами местно-

¹ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ // Российская газета. 2020. № 280(8334). 11 дек.

го самоуправления. Вместе с тем, детальная регламентация на уровне федерального законодательства правовых основ власти глав регионов приведет к еще большему оскудению регулятивного потенциала региональных конституций (уставов), о чем было замечено ранее [1].

Впрочем, новое развитие региональное законодательство может получить в попытках учреждения на уровне глав регионов совещательных органов по аналогии с Государственным Советом Российской Федерации, только включающих глав муниципальных образований, с целью координации деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, но уже на регионально-муниципальной подсистеме и дальнейшего нормативного оформления вертикали власти. Так или иначе, статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в обновленной модели организации публичной власти Российской Федерации приобретает черты наместническо-посреднического стиля управления в реализации властных полномочий и отводит ему роль связующего звена в единой системе публичной власти.

Литература

1. Акчурина А. В. К вопросу о проблемах правового регулирования организации исполнительной власти в субъектах РФ // Вестник Бурятского государственного университета. 2019. Вып. 2. С. 28–34.
2. Алпаткина Е. С. Государственный Совет Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление, 2021. № 5. С. 55–60.
3. Чертков А. Н. Публичная власть в обновленной Конституции // Адвокатская газета. 2020. № 3. С. 16.

ON THE ISSUE OF THE STATUS OF HEADS OF REGIONS IN THE UPDATED MODEL OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC POWER IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Akchurina Anna Vladimirovna
candidate of legal sciences, honored lawyer of the Republic of Buryatia,
Deputy Chairman of the State Legal Committee
of the Administration Head Republic of Buryatia
and the Government Republic of Buryatia,
docent of Department of Constitutional,
administrative and municipal law
Dorzhi Banzarov Buryat State University
6, Ranzhurova str., Ulan-Ude, 670000, Russia
akchurinaav@rambler.ru

Abstract. The article is devoted to the analysis of the amendments made to the Constitution of the Russian Federation related to the consolidation of the legal category "public authority" to the organization of levels of power functions in the Russian

Federation and the transformations caused by these changes in relation to the status of the highest official of the subject of the Russian Federation. The article puts forward a thesis on updating the model of the organization of public power in the subjects of the Russian Federation, forecasts are made regarding the strengthening of certain provisions of legislation that finally formalize the role of the head of the Russian region in the formation and implementation of the principles of public administration, building the vertical of state and municipal power. The selected vectors of building state power, building relationships between them and measures of mutual responsibility laid down by amendments to the Constitution of the Russian Federation are proposed for understanding.

Keywords: the highest official of the subject of the Russian Federation, public authorities in the Russian Federation, amendments to the Constitution of the Russian Federation, changes in constitutional legislation, state authorities of the Russian Federation, local self-government bodies, status of the head of the region of the Russian Federation, organization of power in the subjects of the Russian Federation, authority, model of public administration, vertical of power.