

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Научная статья

УДК 342.41

EDN: NIHMN

doi: 10.21685/2307-9525-2023-11-3-7

ВЫСШЕЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: НОВЕЛЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Дарья Игоревна Артемова

Пензенский государственный университет, Пенза, Россия

artdarya@yandex.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* Внедрение принципа единства публичной власти происходит как в федеральных законодательных актах, так и в правовых актах субъекта Российской Федерации. В то же время реальное воплощение данного принципа показывает его ограничительное толкование, которое сводится, по сути, лишь к единству органов публичной власти, т.е. только к организационному элементу, не отражая при этом сущностные характеристики самой власти. Такое понимание несет в себе определенные риски, поскольку нацелено на ограничение автономии органов власти (ее носителей), что в конечном итоге приводит к переоценке федеративных начал российской государственности. Цель работы – выявить векторные направления правотворческой политики в значении принципа единства публичной власти, закрепляемого не только в Конституции России, но и в ряде федеральных законов. *Материалы и методы.* Достижению поставленной цели способствовали основные научные методы и подходы разработанные юридической и философской науками, среди которых прежде всего следует выделить диалектический метод, использовавшийся для анализа центральных проблем, вытекающих из темы диссертации, во взаимосвязи с понятиями и категориями юридической науки. Были задействованы иные общенаучные методы познания – анализ и синтез, описание и обобщение, классификация и аналогия, дедукция и индукция и др. *Результаты.* Исследовано положение высшего должностного лица в иерархии органов государственной власти, проанализированы исторические и современные этапы реформирования централизации власти, выявлены этапы становления взаимоотношений между центром и его регионами. *Выводы.* Субъектный состав Российской Федерации как форма территориальной организации публичной власти должен обеспечивать максимально эффективную организацию, функционирование и взаимодействие органов публичной власти государства, следовательно, должен иметь возможность меняться синхронно требованиям развивающейся Федерации. Практика последних лет показала, что преобразование субъектного состава Российской Федерации в интересах внутренней и внешней политики России может принимать различные формы и иногда требовать быстрых и действенных решений, что возможно только в случае наличия организованной и эффективной правовой модели такого преобразования и отработанных правовых процедур на основе комплекса взаимосогласованных конституционно-правовых норм.

Ключевые слова: высшее должностное лицо, субъекты Российской Федерации, исполнительная власть, централизация власти

Для цитирования: Артемова Д. И. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в системе органов публичной власти: новеллы правового регулирования // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2023. Т. 11, № 3. С. 69–79. doi: 10.21685/2307-9525-2023-11-3-7 EDN: NIHMN

PUBLIC LEGAL (STATE LEGAL) SCIENCES

Original article

HIGHEST OFFICIAL IN THE CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES: NOVELTIES OF LEGAL REGULATION

Daria I. Artemova

Penza State University, Penza, Russia

artdarya@yandex.ru

Abstract. *Background.* The principle of unity of public authority is being implemented both in federal legislative acts and in legal acts of the constituent entities of the Russian Federation. At the same time, the real implementation of this principle shows its restrictive interpretation, which, in fact, confines only to the unity of public authorities, i.e. only to the organizational element, without reflecting the essential characteristics of the power itself. Such an understanding carries certain risks, since it is aimed at limiting the autonomy of public authorities (its bearers), which ultimately leads to reassessing the federal principles of Russian statehood. The goal of the work is to identify the vectors of law-making policy in the essence of the principle of unity of public authority, enshrined not only in the Constitution of the Russian Federation, but also in a number of federal laws. *Materials and methods.* This goal is achieved through the main scientific methods and approaches developed by legal and philosophical sciences, among which it is necessary to highlight the dialectical method used to analyze the central problems arising from the topic under consideration, in conjunction with the concepts and categories developed in legal science. Other general scientific methods, such as analysis and synthesis, description and generalization, classification and analogy, deduction and induction, are applied. *Results.* The status of the highest official in the hierarchy of state authorities is investigated; the historical and modern stages of reforming power centralization are analyzed; the stages of forming relations between the center and its regions are revealed; the reasons are considered. *Conclusions.* The constituent structure of the Russian Federation as a form of territorial organization of public authority should ensure the most effective management, functioning and interaction of public authorities in the state, therefore, should be able to change synchronously with the requirements of the developing federation. The practice of recent years has shown that the transformation of the constituent structure of the Russian Federation in the interests of Russia's domestic and foreign policy can take various forms and sometimes require quick and effective solutions, which is possible only if there is an organized and effective legal model of such transformation and well-developed legal procedures based on a set of mutually agreed constitutional and legal norms.

Keywords: highest official, constituent entities of the Russian Federation, executive power, centralization of power

For citation: Artemova D.I. Highest official in the constituent entity of the Russian Federation in the system of public authorities: novelties of legal regulation. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo" = Electronic scientific journal "Science. Society. State"*. 2023;11(3):69–79. (In Russ.). doi: 10.21685/2307-9525-2023-11-3-7

Российская Федерация всю свою историю тяготела в большей мере к централизации власти, что всегда сказывалось на принципах ее организации и деятельности. Конституция России 1993 г. во многом учла эти тенденции, построив вертикаль власти, ориентированную на главу государства – Президента.

На уровне субъектов Российской Федерации в первоначальный период становления новых взаимоотношений между центром и его регионами допускалось определенное экспериментирование, которое выразилось в появлении элементов парламентаризма и значительном ограничении полномочий высшего должностного лица. Это привело к тому, что в ряде субъектов Российской Федерации полномочия по подписанию законодательных актов были переданы председателю законодательного органа, глава субъекта не обладал правом вето, парламент мог своими решениями назначить ключевых лиц в исполнительном органе власти. Подобная «вольница» не могла просуществовать долго, что и привело в свое время к принятию Конституционным Судом РФ Постановления от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края», в котором вместе с принципом единства власти были обозначены общие параметры ее организации на уровне субъекта Российской Федерации: дублирование федеральной модели с обязательным функционированием системы сдержек и противовесов.

Следует отметить, что подобный тезис не нашел единой поддержки даже среди судей Конституционного Суда РФ. Трое, а именно Н. В. Витрук, Г. А. Гаджиев и Ю. Д. Рудкина, считая, что детализация и унификация не решат все проблемы становления отечественного федерализма, опубликовали Особые мнения. В юридической науке также присутствовала жесткая критика Постановления от 18 января 1996 г. за отказ от вариативности и возможности апробации нестандартных правил организации публичной власти [1, с. 43].

Несмотря на императивность решения органа конституционного контроля, еще долгое время существовали значительные различия в вопросах как организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, так и взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей. Это служило поводом для многих конфликтов, которые проявлялись в юридических решениях – постановлениях и определениях Конституционного Суда Российской Федерации, которому на протяжении длительного периода приходилось приводить многие аспекты к единому знаменателю. Нарбатывалась и соответствующая практика Верховного Суда РФ.

Важной вехой стало принятие Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», благодаря которому произошла конституционализация государственной власти в соответствии с требованиями ст. 77 и 78 Конституции России. Не останавливаясь на особенностях реализации норм данного закона в правовой жизни регионов, укажем, что конституционная реформа 2020 г. привела к принятию Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), устанавливающего общие принципы организации власти в субъектах Российской Федерации, в соответствии с которыми конкретное содержание выражается в основных законах самих субъектов РФ. Это, безусловно, отразилось на правовом статусе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, получившем к тому же и конституционное закрепление (ч. 3 ст. 77, п. «в» ч. 5.1 ст. 125).

Согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации.

Прежде чем охарактеризовать базовые новеллы правового регулирования, следует указать на правовой нюанс. Перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации утвержден Указом Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381. В этом реестре упомянуты первый заместитель, заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Какие-либо изменения в связи с принятием Федерального закона № 414-ФЗ в Указ до сих пор не внесены (последние изменения датированы 5 октября 2015 г. – Указ Президента РФ № 499). Данный документ рассматривается именно

как «типовой» [2, с. 135], что позволяет определенную дискрецию субъектов РФ [3, с. 38]. Это обусловило возможность сохранения именно такой должности – «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» – до внесения соответствующих изменений в Указ № 1381. Эта позиция отражена в официальном ответе Комитета Госдумы по региональной политике и местному самоуправлению¹. При этом необходимо обратить внимание на то, что «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» – это родовое понятие.

Согласно ч. 4 ст. 20 Федерального закона № 414-ФЗ наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации наименование «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации (данная редакция введена Федеральным законом от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступил в силу с 1 июня 2022 г.).

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое может указываться в нормативных правовых актах этого субъекта после закрепленного Федеральным законом № 414-ФЗ наименования. Такое наименование не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации (ч. 5 ст. 20 Федерального закона № 414-ФЗ). Это повлекло за собой изменения конституций республик в составе РФ. Сейчас в Республике Татарстан глава субъекта – Раис Республики Татарстан.

В настоящее время в связи с новыми законодательными нормами все высшие должностные лица субъектов РФ именовются или главами или губернаторами. Даже такие исключения, как дублирование наименования должностей (как например, в Краснодарском крае, где присутствовало двойное наименование – глава администрации (губернатор)), сейчас считаются противоречащими нормам федерального закона. Еще недавно альтернативная терминология считалась вполне допустимой. Например, в Липецкой области высшее должностное лицо именовалось – глава администрации².

В Москве в соответствии со ст. 5 Устава города Москвы «высшим должностным лицом города Москвы, возглавляющим высший исполнительный орган города Москвы, является Мэр Москвы». Как видим, присутствует исключение – мэр – единственное наименование должности согласно Уставу города. Нет основного – глава или губернатор, применительно к которому мэр выступает лишь дополнением.

В соответствии с ч. 5 ст. 32 Федерального закона № 414-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или учредить должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Таким образом, в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации закрепляется только соответствующее право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что использование в указанном региональном акте именно формулировки ч. 5 ст. 32 Федерального закона № 414-ФЗ носит упреждающий характер, поскольку позволяет воспользоваться данным правом без внесения соответствующих изменений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации³.

¹ Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению : официальный сайт. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2023).

² Устав Липецкой области от 9 апреля 2003 г. № 46-03 // АО «Кодекс» : электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации. URL: <https://docs.cntd.ru/document/872604381> (дата обращения: 01.06.2023).

³ Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению : официальный сайт. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2023).

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Избирается гражданами Российской Федерации или депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации на пять лет.

Федеральный закон № 414-ФЗ отменяет ограничение на количество сроков, в течение которых можно занимать должность высшего должностного лица субъекта РФ. Данный вопрос о сроках полномочий представлен в определенной исторической ретроспективе. В начале 2000-х гг. с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» появилась проблема для тех глав субъектов РФ, которые избирались в начале 90-х гг. прошлого столетия, когда стал истекать второй срок полномочий. На тот момент было принято Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П от 9 июля 2002 г. «По делу о проверке конституционности положений п. 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и ч. 3 статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)"»¹, которое определило порядок подсчета сроков и, самое главное, точку отсчета предельного количества замещения должности. Напомним, что первоначально в краях (областях) главы администраций назначались Президентом РФ, прямые выборы не проводились. Это и послужило основой для спорных ситуаций, когда федеральное законодательство предусматривало лимит полномочий (не более двух сроков подряд). Решение Конституционного Суда РФ – не единственное в этом направлении. Годом ранее было вынесено Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 1999 г. по делу № 4-Г99-13 (касалось регистрации на выборах главы администрации Московской области), а 11 июля 2020 г. – Определение Верховного Суда РФ по делу № 5-Г00-73 (предметом рассмотрения стала возможность участия в выборах мэра города Москвы Ю. М. Лужкова).

Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П от 9 июля 2002 г. допустило участие в выборах тех глав субъектов РФ, которые уже третий раз стали бы исполнять полномочия. Точка отсчета сроков, лимит которых устанавливал Федеральный закон, определялась с момента вступления в силу федерального правила. Обоснование такой позиции виделось в возможном неравенстве кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, применительно к разделению самих субъектов – в одних и ранее закреплялся запрет на исполнение полномочий более двух сроков, в других он отсутствовал. Несмотря на, казалось бы, завершение периода споров, понадобились в конкретных случаях подтверждающие решения Верховного Суда РФ. Так, возможность участия М. Г. Рахимова в новых выборах на пост Президента Республики Башкортостан была подтверждена Определением Верховного Суда РФ от 14 ноября 2003 г. по делу № 49-Г03-118, аналогичное решение было вынесено в отношении Е. С. Савченко, баллотировавшегося на пост Губернатора Белгородской области. В каждом Определении Верховный Суд РФ приводил позиции федерального органа конституционного контроля, что облегчало ему задачу по мотивации вынесенного решения. Обратим внимание, что наличие Постановления Конституционного Суда РФ № 12-П от 9 июля 2002 г. не помешало использовать иную логику в вопросе избрания губернатора Санкт-Петербурга. Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 2 октября 2002 г. № 042-П «По делу о толковании положений пункта 5 статьи 40 Устава Санкт-Петербурга» определило «свой» порядок исчисления сроков полномочий. Заявителем выступил один из муниципальных органов (заявление было о толковании Устава города). Логика Уставного суда исходила из того, что на момент действия каждой выборной кампании в Уставе города

¹ Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П от 9 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.

предусматривалось правило о недопустимости занятия должности губернатора более двух сроков подряд. Помимо этого, Уставный суд дал толкование демократическим целям введения запретов: «Данное ограничение направлено на минимизацию (уменьшение) влияния негативных факторов функционирования единоначальной выборной власти и является гарантией права на участие граждан в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». В ходе рассмотрения дела ссылки на правовые позиции Конституционного Суда РФ (постановление № 12-П от 9 июля 2002 г.) были отклонены [4, с. 24].

В некоторых регионах сохранены выборы высшего должностного лица субъекта РФ парламентом, но по представлению Президента Российской Федерации.

Федеральный закон № 414-ФЗ снимает любые юридические вопросы о сроках полномочий высших должностных лиц субъекта Российской Федерации (точек отсчета), поскольку вводит иные правила (это позволило указывать на «обнуление»). Однако отсутствие «губернаторов-тяжеловесов» (что было принято высказывать еще в начале 2000-х гг.) привело к постоянной ротации (это наблюдается в реальной практике российского федерализма).

Федеральный закон № 414-ФЗ является логичным продолжением курса на централизацию власти (взятого государством после конституционной реформы 2020 г.). В отечественной научной литературе Россия неоднократно характеризовалась как «высокоцентрализованная федерация» [5, с. 149], что затрудняет учет региональных особенностей, хотя и является в какой-то момент элементом сохранения государственности. В то же время выработан принцип субсидиарности, «предполагающий, что в ведении публичных властей каждого более высокого уровня должны находиться лишь те вопросы управления, которые не могут быть эффективно решены на более низких уровнях» [6, с. 16]. Он в синтетическом единстве отражает «достижение эффективности, утверждение плюрализма и партиципаторной демократии» [7, с. 169]. Поиск баланса, соединяющего лучшие черты централизации и децентрализации, – сложный процесс, но нуждающийся в определении сфер ответственности каждого уровня власти. Однако сейчас можно констатировать лишь фронтолиз исключительных полномочий регионального и муниципального уровней публичной власти [8, с. 167]. Происходит лишь декорирование такой компетенции, не отражающей подлинной автономии. Иерархичность, вертикальность, подчиненность стали ключевыми элементами администрирования [9, с. 29; 10]. Укрепление позиций Президента РФ в системе федеральных органов государственной власти создает все больший крен Российской Федерации в сторону хрестоматийной президентской республики [11, с. 24].

Противоположной (построение вертикали власти) тенденцией выступает децентрализация, которая предполагает перераспределение властных полномочий между уровнями власти [12, с. 56; 13], включая и возложение ответственности. Динамика социальных отношений (заметно ускоряющаяся в современную эпоху) показывает, что усиление иерархичности и субординации без создания режима автономии и самостоятельности влечет за собой значительное число отрицательных моментов: от сковывания инициативы до усиления коррупционных рисков. Ю. В. Ким отмечает: «Сверхцентрализованная организационная структура всегда экстремальна, всегда функционирует в ситуации, близкой к критической» [14, с. 69]. Е. В. Колесников подчеркивает связь децентрализации власти с принципом разделения властей, что обеспечивает отсутствие монополизма в государственном строительстве [15, с. 14]. Отчасти децентрализация власти реализовалась в системе построения федеральных округов, при которой наблюдается перераспределение полномочий, исходящих из института главы государства. М. Ф. Шарифов дополняет, что таким образом произошла также децентрализация правительственных полномочий [16, с. 30]. М. А. Лапина считает, что создание округов привело к вертикальной деконцентрации полномочий [17, с. 129]. Однако с такой позицией следует не согласиться. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах – это неудачный пример для иллюстрации деконцентрации по ряду причин. Во-первых, он нацелен на обеспечение деятельности главы государства, что изначально подчеркивает встроенность в систему вертикали. Во-вторых, полномочный представитель не имеет

полномочий по текущему управлению в субъектах Российской Федерации. Даже наличие координационных функций не позволяет подменять органы государственной власти субъекта РФ. В-третьих, полномочный представитель не относится к какой-либо ветви власти, что создает сложности для классификации такого вида должностных лиц. Таким образом, полномочный представитель – элемент обеспечения единства публичной власти (учитывая специфику статуса), но не в силу своего уникального статуса, а благодаря положению поверенного в президентской вертикали.

Развитию децентрализации могло бы способствовать расширение практики создания органов двойного подчинения, что значительным образом способствовало бы как обеспечению общегосударственных функций, так и учету территориальных интересов. Приведем мнение С. А. Авакьяна: «Принцип двойного подчинения на практике уже начали применять... И теперь надо сказать со всей откровенностью, что фактически все дела в том или ином регионе являются частью общегосударственных дел» [18, с. 8]. Автор связывает возможность перераспределения полномочий с доверием центральной власти органам управления на местах. К такому же выводу приходит и О. В. Романовская: «Принцип деконцентрации власти реализуется в Российской Федерации в весьма ограниченном виде. Негативный опыт "изъятия" суверенитета по принципу – "столько, сколько хочу" – имел обратный эффект: снижение доверия центральных органов государства к формулированию региональных интересов» [19, с. 118].

Некоторый кризис доверия проявляется в унификации полномочий всех органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Например, полномочия губернаторов практически все идентичны (о чем свидетельствует содержание уставов краев и областей): представляет регион в федеральных органах государственной власти, в отношениях с другими субъектами, органами местного самоуправления (Краснодарский край, Красноярский край, Забайкальский край, Пензенская область); определяет структуру органов исполнительной власти с учетом системы органов исполнительной власти (Камчатский край, Свердловская область); вправе участвовать в работе законодательного органа с правом совещательного голоса (Ставропольский край, Самарская область); согласовывает назначение на должность прокурора области (Хабаровский край, Пермский край, Вологодская область); представляет законодательному органу один раз в полугодие сообщение о социально-экономическом положении региона и основных направлениях деятельности главного исполнительного органа власти (Волгоградская область, Республика Мордовия, Калининградская область).

Представляется, что преодоление кризиса доверия внутри системы публичной власти может произойти благодаря постепенному возрастанию экономической самостоятельности регионов. А. Н. Грохотов отмечает: «На наш взгляд, вполне очевидна одна из главных мер повышения эффективности вертикали власти – повышение экономической самостоятельности регионов посредством изменения налогового законодательства» [20, с. 13]. В. В. Гончаров также видит укрепление российской государственности в создании условий для построения «инновационного государства с опережающим развитием» [21, с. 113].

В настоящее время растет популярность концепции экономического анализа правовых решений, что еще раз подчеркивает роль таких факторов в построении подлинно демократического государства с федеративной моделью территориального устройства [22, с. 222]. Кстати, подобное видение отражается во многих политических выступлениях самих глав регионов. Например, в отчете Губернатора Санкт-Петербурга А. Беглова перед депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга указано следующее: «Адресная инвестиционная программа 2021 года выполнена на 96,2 %, что превышает показатели рекордного 2020 года. В абсолютном значении рост составил 21,3 млрд рублей или 32 %... Профицит бюджета по итогам 2021 года составил 46,8 млрд рублей»¹.

¹ Отчет Губернатора Санкт-Петербурга Александра Беглова перед депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга // Администрация Санкт-Петербурга : официальный сайт. URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/236701/> (дата обращения: 03.06.2023).

Губернатор Пензенской области 15 апреля 2022 г. доложил, что по темпам экономического роста Пензенская область вышла на первое место в Приволжском федеральном округе. А в России – вошла в пятерку регионов с максимальными темпами экономического роста. Рост валовой добавленной стоимости в Пензенской области превысил 3 %, тогда как в России наблюдается снижение на 2,2 %, а в Приволжском федеральном округе – на 3 %¹.

Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации предоставлено право учреждать должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Таким образом, он может либо сам возглавить правительство субъекта РФ, либо установить специальную самостоятельную должность председателя. При этом независимо от того, возглавляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации высший исполнительный орган данного субъекта или нет, он входит в его состав.

Помимо общего руководства высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации в полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации согласно ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ входит формирование высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации и принятие решения о его отставке (п. 5 ст. 25); определение основных направлений деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (п. 7 ст. 25); представление в законодательный орган субъекта Российской Федерации ежегодных отчетов о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (п. 8 ст. 25).

Проведя общий анализ правового регулирования взаимодействия уровней исполнительной власти и основ российского федерализма, можно сформулировать ряд выводов.

Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» является логичным продолжением курса на централизацию власти (взятого государством после конституционной реформы 2020 г.). Это обуславливает характеристику России как «высокоцентрализованной федерации», что затрудняет учет региональных особенностей, хотя и является в какой-то момент элементом сохранения государственности. Компенсацией такой централизации должен стать синтетический принцип субсидиарности, включающий в себя эффективность власти, вариативность моделей управления (единство в многообразии), партисипативное управление. Поиск баланса, соединяющего лучшие черты централизации и децентрализации, – сложный процесс, но нуждающийся в определении сфер ответственности каждого уровня власти. Иерархичность, вертикальность, подчиненность стали ключевыми элементами администрирования, но все они нуждаются в создании уравновешивающих механизмов для построения подлинного демократического правового государства.

Динамика социальных отношений (заметно ускоряющаяся в современную эпоху) показывает, что усиление иерархичности и субординации без создания режима автономии и самостоятельности влечет за собой значительное число отрицательных моментов: от сковывания инициативы до усиления коррупционных рисков, от увлеченности решением второстепенных вопросов до склонности к монополизму. Создание вертикали власти обусловлено во многом кризисом доверия, но и усиление централистских оснований лишь на начальном этапе минимизирует последствия такого риска. Преодоление кризиса доверия внутри системы публичной власти может произойти благодаря постепенному возрастанию экономической самостоятельности регионов, где сформировавшееся правовое поле не будет уводить экономическую самостоятельность в политическую плоскость.

Правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации получил свое конституционное подтверждение, что должно оказывать дополнительный стабилизирующий эффект в вопросах взаимодействия между уровнями государственной власти.

Общий вектор на сохранение субординационных отношений глав субъектов Российской Федерации с Президентом Российской Федерации указывает, что нынешняя модель

¹ Правительство Пензенской области : официальный сайт. URL: <https://pnzreg.ru/governor/greeting/> (дата обращения: 03.06.2023).

государственности признана наиболее оптимальной. В этом же русле построена новелла, направленная на унификацию наименования должности главы субъекта Российской Федерации.

Список литературы

1. Романовская О. В. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации // Реформы и право. 2009. № 2. С. 35–53. EDN: [ONLTUR](#)
2. Винокуров В. А. Должности Российского государства: понятие и классификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 133–143. doi: [10.12737/jrl.2020.086](https://doi.org/10.12737/jrl.2020.086) EDN: [RERYRZ](#)
3. Хуснутдинов Ф. Г. Полномочие субъекта Российской Федерации по созданию государственных органов // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 37–41. doi: [10.18572/1812-3767-2022-6-37-41](https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-6-37-41) EDN: [XGYXUJ](#)
4. Глигич-Золотарева М. В., Першин Е. В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 9–19. EDN: [KRRSZH](#)
5. Чаплинский А. В., Меркуленко А. А. Субконституционная модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: централизация vs автономия регионов // Журнал российского права. 2022. Т. 26, № 1. С. 142–157. doi: [10.12737/jrl.2022.011](https://doi.org/10.12737/jrl.2022.011) EDN: [CJVNUU](#)
6. Ирхин И. В. Принцип субсидиарности: в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 11 (120). С. 160–171. doi: [10.17803/1994-1471.2020.120.11.160-171](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.120.11.160-171) EDN: [FPVICZ](#)
7. Алебастрова И. А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 5–13. EDN: [JXYQTN](#)
8. Алфимцев В. Н. В поисках исключительной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4 (77). С. 27–34. doi: [10.17803/1994-1471.2017.77.4.027-034](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.77.4.027-034) EDN: [YSRHZX](#)
9. Плешивцев И. Н. Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации: (конституционно-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005. 259 с. EDN: [NNHBYL](#)
10. Бланкенегель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1 (58). С. 153–162. EDN: [NCHOXF](#)
11. Гриценко Е. Закон об «обнулении» сроков полномочий губернаторов: что ждет российский федерализм и местное самоуправление // Закон. 2021. № 12. С. 20–32. EDN: [PVYZDT](#)
12. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М. : Юринформцентр, 1998. 798 с. EDN: [RVGVTF](#)
13. Волков А. М. Проблемы и противоречия современного административного законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 50–57. EDN: [SGJAMT](#)
14. Ким Ю. В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67–73. EDN: [TUXXMR](#)
15. Колесников Е. В. Конституционные основы построения демократической правовой государственности в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 12–16. EDN: [WANRKR](#)
16. Шарифов М. Ш. Влияние этнократизма на обеспечение государственного суверенитета и федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 24–32. EDN: [TZWNJC](#)
17. Лапина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : научно-практическое пособие. М. : Изд-во Ин-та проблем риска , 2006. 236 с. EDN: [QXBENX](#)
18. Авакьян С. А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 2–12. EDN: [LMCHXT](#)
19. Романовская О. В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям. М. : Проспект, 2019. 232 с. doi: [10.31085/9785392292417-2019-232](https://doi.org/10.31085/9785392292417-2019-232) EDN: [CJNCVQ](#)
20. Грохотов А. Н. «Назначение» глав субъектов РФ как элемент централизации власти в России: конституционно-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7. С. 12–17. EDN: [PEZYKL](#)

21. Гончаров В. В. Роль государственной идеологии в централизации власти в России: исторический опыт и современное состояние // История государства и права. 2010. № 4. С. 31–36. EDN: LADDFH

22. Экономическое право : учебник / Н. С. Бондарь, Р. В. Амелин, Д. И. Артемова, Д. С. Велиева [и др.] ; под науч. ред. Н. С. Бондаря. М. : Проспект, 2021. 352 с.

References

1. Romanovskaya O.V. Organization of State Power in the Constituent Entities of the Russian Federation in the Decisions of the Supreme Court of the Russian Federation. *Reformy i parvo = Reforms and Law*. 2009;(2):35–53. (In Russ.)

2. Vinokurov V.A. Posts in Russian State: Concept and Classification. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*. 2020;(7):133–143. (In Russ.). doi: [10.12737/jrl.2020.086](https://doi.org/10.12737/jrl.2020.086)

3. Khusnutdinov F.G. Power of a Constituent Entity of the Russian Federation to Create State Bodies. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe parvo = Constitutional and Municipal Law*. 2022;(6):37–41. (In Russ.). doi: [10.18572/1812-3767-2022-6-37-41](https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-6-37-41)

4. Gligich-Zolotareva M.V., Pershin E.V. Current Issues of Delimitating Powers between the Russian Federation and the Constituent Entities of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Governance*. 2008;(2):9–19. (In Russ.)

5. Chaplinskiy A.V., Merkulenko A.A. Subconstitutional Model of Distributing Powers between the Russian Federation and Its Constituent Entities: Centralization vs Regional Autonomy. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*. 2022;26(1):142–157. (In Russ.). doi: [10.12737/jrl.2022.011](https://doi.org/10.12737/jrl.2022.011)

6. Irkhin I.V. Principle of Subsidiarity: In Search of Balance between Centralization and Decentralization (State Legal Aspect). *Aktualnye problemy rossiyskogo prava = Current Challenges in Russian Law*. 2020;15(11):160–171. (In Russ.). doi: [10.17803/1994-1471.2020.120.11.160-171](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.120.11.160-171)

7. Alebastrova I.A. Constitutional Principles: Problems of Legal Nature and Effectiveness of Implementation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe parvo = Constitutional and Municipal Law*. 2007;(7):5–13. (In Russ.)

8. Alfimtsev V.N. In Search for Exclusive Powers of the Constituent Entities of the Russian Federation in the Sphere of National Policy. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava = Current Challenges in Russian Law*. 2017;(4):27–34. (In Russ.). doi: [10.17803/1994-1471.2017.77.4.027-034](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.77.4.027-034)

9. Pleshivtsev I.N. *Residual Powers of the Constituent Entities of the Russian Federation: (Constitutional and Legal Aspects)*. PhD dissertation. Barnaul, 2005:259. (In Russ.)

10. Blankenagel A. In search for Disappeared Exclusive Powers in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*. 2007;(1):153–162. (In Russ.)

11. Gritsenko E. Law on “Nullifying” the Terms of Office of Governors: What Awaits Russian Federalism and Local Governance. *Zakon = Law*. 2021;(12):20–32. (In Russ.)

12. Tikhomirov Yu.A. *Kurs administrativnogo prava i protsessa = Course of Administrative Law and Administrative Process*. Moscow: Yurinformtsentr, 1998:798. (In Russ.)

13. Volkov A.M. Problems and Contradictions in Modern Administrative Legislation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Administrative Process*. 2014;(6):50–57. (In Russ.)

14. Kim Yu.V. Systemic Effects of Non-Systemic Decisions: On Trends in the Development of the System of Local Governance in Modern Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe parvo = Constitutional and Municipal Law*. 2015;(5):67–73. (In Russ.)

15. Kolesnikov E.V. Constitutional Foundations for Building Democratic Legal Statehood in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Governance*. 2016;(6):12–16. (In Russ.)

16. Sharifov M.Sh. Influence of Ethnocracy on Ensuring State Sovereignty and Federalism. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe parvo = Constitutional and Municipal Law*. 2016;(7):24–32. (In Russ.)

17. Lapina M.A. *Realizatsiya ispolnitelnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii: nauchno-prakticheskoe posobie = Implementing Executive Power in the Russian Federation: Scientific and Practical Guide*. Moscow: Izd-vo In-ta problem riska, 2006:236. (In Russ.)

18. Avakyan S.A. Modern Problems of Constitutional and Municipal Construction in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe parvo = Constitutional and Municipal Law*. 2010;(3):2–12. (In Russ.)

19. Romanovskaya O.V. *Konstitutsionnye osnovy delegirovaniya gosudarstvenno-vlastnykh polnomochiy negosudarstvennym organizatsiyam = Constitutional Principles of Delegating State Power to Non-Governmental Organizations*. Moscow: Prospekt, 2019:232. (In Russ.). doi: [10.31085/9785392292417-2019-232](https://doi.org/10.31085/9785392292417-2019-232)

20. Grokhotov A.N. “Appointing” Heads in the Constituent Entities of the Russian Federation as an Element Centralizing Power in Russia: Constitutional and Legal Analysis. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Governance*. 2012;(7):12–17. (In Russ.)

21. Goncharov V.V. Role of State Ideology in Centralizing Power in Russia: Historical Practice and Current State. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*. 2010;(4):31–36. (In Russ.)

22. Bondar N.S., Amelin R.V., Artemova D.I., Velieva D.S. et al. *Ekonomicheskoe pravo: uchebnik = Economic Law: Textbook*. Moscow: Prospekt, 2021:352. (In Russ.)

Информация об авторе / Information about the author

Д. И. Артемова – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правосудия, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40.

D.I. Artemova – Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Justice, Penza State University, 40 Krasnaya street, Penza, 440026.

**Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов /
The author declares no conflict of interests**

Поступила в редакцию / Received 07.09.2023

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 19.09.2023

Принята к публикации / Accepted 30.09.2023