

Наименование высшего должностного лица республики: законодательство и практика



Курманов М. М.,

доктор юридических наук,
 профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского института (филиала)
 Всероссийского государственного университета юстиции,
 заслуженный юрист РФ
 E-mail: Kurmanov_midhat@mail.ru

***Аннотация.** Представлен анализ Федерального закона от 28.12.2010 № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» в связи с ограничениями в установлении наименования должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации «Президент».*

Признавая большинство изменений указанного федерального закона полезными и заслуживающими поддержки, считаем, однако, отдельные положения весьма спорными и противоречивыми.

Исследованы проекты федеральных законов, внесенные депутатами Государственной Думы РФ, получившие отрицательные отзывы Правительства РФ и правового управления Государственной Думы РФ и отклоненные Государственной Думой РФ.

Анализируется исполнение Федерального закона в Республике Татарстан с учетом Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации от 26.06.2007. Автором предложены пути решения данной проблемы в Республике Татарстан.

***Ключевые слова:** высшее должностное лицо субъекта РФ, наименование должности, органы государственной власти субъекта РФ.*

Конституцией РФ провозглашено, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11). Системный подход к положениям ч. 2 ст. 11 Конституции РФ позволяет увидеть ее важную связь со ст. 10, которая закрепляет принцип разделения властей для организации государственной власти в Российской Федерации. Следовательно, государственная власть в субъектах Российской Федерации также должна строиться на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной власти, а также самостоятельности их органов.

Пункт «н» ст. 72 Конституции РФ определяет, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

При этом Конституция РФ предусматривает, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии

с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ст. 77).

В развитие положений Конституции РФ был принят Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 06.10.1999), которым установлены система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, порядок организации, формирования и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти.

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган

государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 10.10.1999 наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ.

Высшие должностные лица некоторых субъектов РФ (республик) имели наименование «президент». В связи с этим было предпринято несколько попыток запретить данное слово в наименованиях указанных должностных лиц.

Еще 13.12.2000 депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ Евгений Ищенко внес проект федерального закона, который назывался «О внесении дополнения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»». Он предлагал установить запрет на использование слова «президент» в наименованиях должностей глав субъектов Российской Федерации, мотивируя это тем, что наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ не должно совпадать с наименованием должности Президента России.

15.02.2001 Государственная Дума официально отклонила этот проект. Было отмечено, что, во-первых, само слово «президент» употребляется не только как наименование должности главы государства, но и используется в русском языке в качестве наименования руководителей разного рода организаций. Понятно, что отменять правила русского языка на законодательном уровне нелепо. Во-вторых, с правовой точки зрения предлагаемое нововведение несостоятельно и некорректно, поскольку согласно ч. 2 ст. 5 Конституции России республики в составе Федерации являются государствами и, исходя из этого, наличие в них поста президента вполне правомерно.

Тогда же в обоснование отклонения инициативы Е. Ищенко был указан еще один принципиальный момент. В ряде субъектов страны вопрос о введении поста президента или о принятии конституции, содержащей соответствующие положения, решался на референдуме. Соответственно, унификация наименований высших

должностей в субъектах страны на федеральном уровне означала бы игнорирование положений ст. 3 Конституции РФ, устанавливающей, что референдум является высшим непосредственным выражением власти народа.

Казалось бы, в вопросе поставлена точка, но уже 22.05.2001 все тот же Евгений Ищенко внес на рассмотрение Госдумы России законопроект с таким же названием, как и предыдущий, в котором опять же предложил установить запрет на использование слова «президент» в наименованиях должностей высших лиц субъектов Федерации. В пояснительной записке к законопроекту он попытался усилить обоснование своего предложения. В частности, указал, что, по его мнению, слово «президент» используется только в одном случае — в качестве наименования главы государства, и не просто главы государства, а главы независимого государства, каковыми не являются республики в составе Российской Федерации.

Нелишне предположить, что в своем упорстве Е. Ищенко был не одинок, ведь он выражал точку зрения немалого числа политиков, стремящихся к тотальной унификации регионов. Именно поэтому, наверное, Госдума России достаточно долго изучала повторно внесенный им законопроект. И все же Правовому управлению Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ ничего не оставалось, как в своем заключении вновь повторить формулировки, по которым подобного рода инициативы не могут быть оформлены на уровне федерального закона. И 18.02.2002 Госдума России окончательно отклонила законопроект депутата Е. Ищенко.

Е. Ищенко был не последним в попытках решить данный вопрос. Куда серьезнее он ставился перед Госдумой России в 2005 г. уже депутатом И. Харченко, который предложил внести изменения и дополнения не только в ст. 18, но и в ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Что он предлагал? Ввести запрет на использование в наименовании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации словосочетаний «Государственная Дума», «Совет Федерации», «Государственный Совет», а в наименовании должности высшего лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) — слова «Президент».

На проект закона был получен официальный отзыв Правительства РФ за подписью

заместителя Председателя Правительства А. Жукова, в котором было указано, что положения представленного законопроекта ограничивают право субъектов РФ на самостоятельное определение наименований своих органов государственной власти и противоречат ст. 11 Конституции РФ, которой установлено, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти, а в соответствии со ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Таким образом, Правительство РФ не поддержало представленный законопроект. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 09.12.2005 проект закона был отклонен. Соответствующее постановление подписал Борис Грызлов.

Новое развитие вопрос о наименовании высших должностных лиц субъектов Федерации получил тогда, когда Президент Чеченской Республики Рамзан Кадыров обратился в парламент республики с просьбой о переименовании его должности. «В едином государстве должен быть только один президент, а в субъектах первые лица могут именоваться главами республик, главами администраций, губернаторами и так далее», — пояснил он, подчеркнув, что в стране следует прекратить «парад региональных президентов». Его поддержали коллеги: в Кабардино-Балкарии — Арсен Каноков, в Ингушетии — Юнус-Бек Евкуров, в Дагестане — Магомедсалам Магомедов, в Карачаево-Черкесии — Борис Эбзеев.

28.12.2010 был принят Федеральный закон № 406-ФЗ, которым были внесены изменения в п. 6 ст. 18 Федерального закона от 06.10.1999, он был дополнен предложением следующего содержания: «При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации».

До 01.01.2015 устанавливался переходный период, в течение которого конституции (уставы) субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом от 28.12.2010 № 406-ФЗ.

В феврале 2015 г. были внесены изменения в Федеральный закон от 28.12.2010 № 406-ФЗ и установлено, что конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, имеющих

утвержденный федеральным законом договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта РФ, должны быть приведены в соответствие с данным Федеральным законом до 01.01.2016.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации был подписан только с Республикой Татарстан. Тем самым федеральный законодатель установил, что Государственный Совет Татарстана до 01.01.2016 должен принять закон Республики Татарстан о внесении изменений в Конституцию Республики в части изменения наименования «Президент Республики Татарстан».

Бывший глава региона Минтимер Шаймиев открыто выступил против переименования. «Когда придёт 2015 год, и нас спросят, почему вы не выполняете закон, мы ответим, что данный закон противоречит Конституции России. У нас также есть договор между органами власти России и Татарстана... Срок действия договора до 2017 года». Экс-президент не исключил, что республика может обратиться в Конституционный Суд РФ или провести референдум и подчиниться воле населения. По мнению Шаймиева, переименование должности может подорвать доверие к нынешнему главе региона Рустаму Минниханову, который в Татарстане и так воспринимается как слишком лояльная фигура к Кремлю¹.

Свое отношение к данной проблеме высказал В.В. Путин, Президент РФ: «Вы знаете, у нас ведь в стране говорят: хоть горшком назовите, главное в печку не ставили. Это действительно дело самого Татарстана. Мы с уважением отнесемся к любому выбору народа Татарстана. Поэтому сами там решайте, ладно»².

На наш взгляд, федеральный законодатель, устанавливая конкретную дату (01.01.2015, 01.01.2016), не учел сроки полномочий избранных (наделенных) высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

¹ Глава Татарстана Минниханов ищет «гениальное» название для своего поста // Аргументы и факты. 2013. 16 дек.

² Владимир Путин о должности президента РТ: «Хоть горшком назови! Это дело Татарстана» // «БИЗНЕС Online» от 17.12.2015: <https://www.business-gazeta.ru/news/148141>; Зайцева Л. А., Казакова М. Н., Лукашин А. Н. Институт высшего должностного лица в республиках РФ: особенности трансформации // Актуальные вопросы юридических наук в современных условиях / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. 2015. № 2.

Федерации. Они избираются на срок не более 5 лет и должны сохранять наименование занимаемой ими должности до окончания срока полномочий.

13.09.2015 были проведены выборы Президента Республики Татарстан. Президентом Татарстана выбран Р.Н. Минниханов, т.е. избрано высшее должностное лицо, имеющее наименование «Президент Республики Татарстан». Сохраняет ли он свои полномочия при переименовании должности и будет ли это легитимно?

Гильманова Г.М. утверждает, что отказ от переименования явно противоречит ст. 77 Конституции РФ, а также федеральному законодательству, регулиющему вопросы наименования высшего должностного лица субъекта федерации³. Данная аргументация представляется неубедительной, так как не учитывает факт исполнения полномочий уже избранными «президентами».

Как решить коллизию с наименованием «Президент Республики Татарстан»?

На наш взгляд, данную проблему можно решить таким образом: нужно внести изменения в Конституцию Республики Татарстан с целью приведения ее в соответствие с Федеральным законом и установить наименование высшего должностного лица Республики Татарстан, однако в статье о вступлении в силу оговориться и написать, что данные изменения вводятся в действие со следующих выборов высшего должностного лица Республики Татарстан.

³ Гильманова Г.Ф. Наименование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 3. С. 127.

К сожалению, федеральное законодательство не стабильно. Обратимся уже к истории. Федеральный закон от 06.10.1999 устанавливал выборность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Данная норма была закреплена и в Конституции Республики Татарстан. Однако были внесены изменения в данный Федеральный закон и установлено, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации наделяются полномочиями высшего должностного лица законодательными органами субъектов Российской Федерации. Республика Татарстан, предвидя, что данная норма временная, приостановила в Конституции республики статью о выборности Президента Республики Татарстан и оказалась права. В мае 2012 г. выборность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации была восстановлена. Государственный Совет Республики Татарстан отменил Закон Республики Татарстан о приостановлении выборности Президента Республики Татарстан, выполнив тем самым требования федерального закона.

Список литературы

1. Гильманова Г.Ф. Наименование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 3. С. 127-129.
2. Зайцева Л.А., Казакова М.Н., Лукашин А.Н. Институт высшего должностного лица в республиках РФ: особенности трансформации // Актуальные вопросы юридических наук в современных условиях / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. 2015. № 2. 193 с.

Name of the Highest Official of the Republic: Legislation and Practice

Kurmanov M. M.,

Doctor of Law,

Professor of the Department of State and Legal Disciplines
of the Kazan Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice,

Honored Lawyer of the RF

E-mail: Kurmanov_midhat@mail.ru

Abstract. *The analysis of the Amendments to the Federal Law of 6 October 1999 «On General Principles for the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power in the Subjects of the Russian Federation» is presented in connection with the restrictions in establishing the name of the post of the highest official of the subject of the RF.*

Recognizing the majority of amendments to the Federal Law, useful and deserving of support, we consider, however, certain provisions of this law are highly controversial and controversial.

The drafts of federal laws introduced by deputies of the State Duma of the RF and received negative feedback from the Government of the RF and the legal department of the State Duma of the RF and rejected by the State Duma of the RF.

The execution of the Federal Law in the Republic of Tatarstan is analyzed, taking into account the treaty on the delimitation of powers and powers between the bodies of state authority of the Russian Federation and the state authorities of the subject of the Russian Federation of June 26, 2007. The author suggests ways of solving this problem in the Republic of Tatarstan.

Keywords: *the highest official of the subject of the RF, the title of the post, government bodies of the subject of the RF.*

References

1. Gilmanova G.F. Naimenovanie vysshego dolzhnostnogo litsa subekta Rossijskoj Federatsii // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2017. № 3. S. 127-129.
2. Zajtseva L.A., Kazakova M.N., Lukashin A.N. Institut vysshego dolzhnostnogo litsa v respublikakh RF: osobennosti transformatsii // Aktualnye voprosy yuridicheskikh nauk v sovremennykh usloviyakh / Sbornik nauchnykh trudov po itogam mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferentsii. 2015. № 2. 193 s.