



ЗАКОН ОБ «ОБНУЛЕНИИ» СРОКОВ ПОЛНОМОЧИЙ ГУБЕРНАТОРОВ: ЧТО ЖДЕТ РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В сентябре в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который 14 декабря 2021 г. был принят уже в третьем чтении¹ (далее по тексту — закон). Он получил в СМИ известность главным образом потому, что отменяет ограничение на количество сроков, в течение которых можно занимать должность высшего должностного лица субъекта РФ, однако это не единственное важное его нововведение.

Предлагаем вашему вниманию комментарии экспертов о значении и основных идеях по регулированию системы органов публичной власти, изложенных в данном документе.



ЕЛЕНА ГРИЦЕНКО

профессор кафедры
конституционного
права СПбГУ, доктор
юридических наук

— В рамках законодательного этапа конституционной реформы вполне ожидаемым выглядело появление закона об общих принципах организации публичной власти в РФ. Ведь конституционные поправки 2020 г., включившие непосредственно в текст Конституции России понятие единой системы публичной власти (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132) и закрепившие за Федерацией новый предмет ведения «организация публичной власти» (п. «г» ст. 71), обозначили и новую сферу федерального законодательного регулирования, которая должна быть конкретизирована в федеральном законе. Речь идет о раскрытии принципов организации системы публичной власти, институциональных, функциональных и организационных форм взаимодействия между всеми элементами этой системы — публично-правовыми образованиями, представляющими все три уровня публичной власти, их вертикального и горизонтального сотрудничества, взаимной ответственности и контроля, способов разрешения споров между ними и их органами, в том числе с использованием согласительных процедур. Соответственно, в этот закон вполне могли быть вписаны основы разграничения и передачи публично-властных полномочий между Федерацией и субъектами РФ, которые в настоящее время включены

¹ Досье законопроекта см.: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> (дата обращения: 15.12.2021).

в главы IV.1 и IV.2 Закона № 184-ФЗ¹, но являются в нем инородным телом, поскольку явно выходят за пределы предмета его регулирования — общих принципов организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ.

Однако вместо закона о публичной власти в РФ Государственная Дума приняла 14 декабря 2021 г. в третьем чтении обсуждаемый документ. В чем же смысл и цель такого оригинального решения федерального законодателя, начавшего регулировать единую систему публичной власти с ее регионального уровня? Ведь прямого конституционного поручения на издание такого закона найти не получится. Тем не менее инициаторы закона, очевидно, творчески подошли к толкованию заявленных в Конституции предметов ведения и в рамках оптимизации законодательного регулирования предложили закон, охватывающий сразу несколько конституционных сфер — организацию публичной власти (п. «г» ст. 71), общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72), общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 77). Однако предмет регулирования весьма разнородный и в попытке объединить всё в одном неизбежны серьезные потери и перекосы.

Задача представить обновленную систему публичной власти в РФ в принятом законе системно не решена, формы взаимодействия между публично-правовыми образованиями разных ее уровней раскрыты лишь фрагментарно, преимущественно в аспекте взаимодействия органов государственной власти субъектов с Президентом РФ, Правительством РФ, Государственным Советом РФ, с одной стороны, и с органами местного самоуправления — с другой (главы 1, 7 и др.). При этом муниципальный уровень публичной власти остался в основном за пределами регулирования закона.

Принципы, раскрывающие единство публичной власти, не свободны от противоречий. Так, в законе провозглашается принцип разграничения *предметов ведения и полномочий* между всеми уровнями публичной власти (ч. 6 ст. 1, п. 8 ч. 1 ст. 2). Но вряд ли корректно вести речь о предметах ведения применительно к уровню местного самоуправления: предметы ведения разграничиваются непосредственно в Конституции и между уровнями государственной власти Федерации и субъектов РФ. Вопросы же местного значения суть отдельные задачи, связанные с непосредственным жизнеобеспечением населения, выделенные из государственных предметов ведения и закрепленные для осуществления за муниципальными образованиями. Соответственно, между государственными предметами ведения и вопросами местного значения нет непроходимой грани, а разграничению между уровнями публичной власти подлежат именно полномочия. Попытка выделить некие предметы ведения муниципальных субъектов в противовес предметам государственного ведения вряд ли послужит достижению согласованного функционирования и единства

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

публичной власти. К слову, заявленное разграничение закон и не проводит, поскольку реализация данного принципа применительно к муниципальному уровню власти осталась за пределами его регулирования. В то же время он достаточно подробно устанавливает общие принципы и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ и субъектов, а также принципы перераспределения региональными законами полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ. Причем функциональная взаимосвязь органов публичной власти в регионе рассматривается в нем как основание для организационной подчиненности и иерархической зависимости глав муниципалитетов от глав субъектов РФ. В соответствии с поправкой к закону, предложенной А.А. Клишасом и П.В. Крашенинниковым ко второму чтению, губернаторы наделяются правом выносить главе муниципального образования, главе местной администрации предупреждение, объявлять выговор, а в случае если это не возымеет действия, отрешать их от должности в административном порядке без судебного решения за *неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий*. Таким образом, участие государственных органов субъекта РФ в формировании и освобождении от должности органов и должностных лиц местного самоуправления по сути трансформируется в принятие окончательного решения по этому вопросу, что вступает в прямое противоречие со ст. 12 Конституции России о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Участие в федеральном законодательном процессе (глава 6) ограничивается лишь участием органов государственной власти субъектов в рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения. Вовлечение же муниципальных субъектов или их ассоциаций в этот процесс применительно к проектам, затрагивающим интересы местного самоуправления, не предполагается. Да и участие органов государственной власти субъектов, по сравнению с действующим ныне порядком, в первоначальном тексте законопроекта предлагалось перевести в сокращенный формат: на подготовку отзывов на федеральные законопроекты перед первым чтением, как и на представление поправок ко второму чтению, законодательному органу и высшему должностному лицу субъекта предусматривался в два раза меньший срок — по пятнадцать дней соответственно. Вряд ли подобная оптимизация сроков могла бы послужить результативному взаимодействию Федерации и субъектов. Неудивительно поэтому, что в поправках ко второму чтению, поддержанных депутатами, было предложено вернуться к действующему ныне тридцатидневному сроку для представления отзывов и поправок как общему правилу с той оговоркой, что в Регламенте Государственной Думы могут быть предусмотрены случаи сокращения сроков до пятнадцати дней.

Несмотря на то, что в тексте закона системно не раскрывается обозначенный в его названии предмет, в нем решается другая задача — полного поглощения предмета регулирования Закона № 184-ФЗ, действие которого прекращается после вступления нового закона в силу. Подобное поглощение, однако, представляется спорным хотя бы потому, что конституционный законодатель



в ч. 1 ст. 77 Конституции прямо указал на установление общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в федеральном законе, предопределив тем самым его название и предмет регулирования.

Сопоставление содержащихся в Законе № 184-ФЗ и принятом законе положений о статусе законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов свидетельствует о фрагментарном характере предлагаемых изменений, которые в основном могли бы быть внесены в качестве поправок к Закону № 184-ФЗ. Ключевые новеллы связаны со статусом высшего должностного лица (главы, губернатора) субъекта как единоличного органа публичной власти, осуществляющего руководство всей исполнительной властью региона (ч. 1 ст. 20 закона). С одной стороны, он провозглашается самостоятельным и обязательным элементом системы органов государственной власти субъекта РФ наряду с высшим исполнительным органом власти (ч. 2 ст. 4 закона), который глава субъекта формирует, отправляет в отставку, а кроме того, может непосредственно возглавить (п. 5 и 6 ст. 25 закона). С другой стороны, высшее должностное лицо субъекта РФ интегрировано в федеральную систему органов, поскольку замещает государственную должность Российской Федерации и субъекта Федерации одновременно (ч. 6 ст. 20 закона). Подобная трактовка конституционно-правового статуса главы субъекта вступает в явное противоречие с принципом федеративного устройства, предполагающим организационную самостоятельность субъектов РФ как публично-правовых образований (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77 Конституции). Помимо этого, жесткое (вместо гибкого максимального) установление пятилетнего срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, как и депутатов регионального парламента, в качестве общего принципа еще более сужает круг полномочий субъектов РФ по образованию своей системы органов государственной власти.

Наконец, еще одна новелла, связанная со статусом высшего должностного лица субъекта РФ, касается исключения положения о количестве сроков, установленных для замещения должности главы субъекта, — не более двух сроков подряд (п. 5 ст. 18 Закона № 184-ФЗ), начало исчисления которых законодатель в свое время увязал с первым сроком избрания после возвращения выборов губернаторов Федеральным законом от 02.05.2012 № 40-ФЗ. Подобное «обнуление», несмотря на возможную политическую целесообразность, представляется весьма уязвимым с конституционно-правовой точки зрения, поскольку вступает в противоречие с республиканской формой правления, принципами правового государства и разделения властей, находящими отражение в дополнительных гарантиях сменяемости власти и недопустимости ее концентрации в одних руках, а именно во временных и персональных ограничениях для замещения высших должностей, когда одно и то же лицо пребывает в должности не более определенного количества электоральных сроков. По сути, речь идет об ограничении пассивного избирательного права этих лиц, их права на замещение указанных должностей для достижения названных выше конституционно значимых целей. Как отметил Конституционный Суд РФ, давая оценку новой редакции ч. 3 ст. 81 Конституции применительно к предельному числу сроков полномочий Президента РФ, решение по этому вопросу «всегда является, по

существо, вопросом выбора баланса между различными конституционными ценностями», и установление такого ограничения «явно и недвусмысленно подтверждает принципиальное намерение конституционного законодателя обеспечить в конституционной практике периодическую сменяемость лиц, занимающих должность Президента РФ»². Еще в 1996 г., когда Конституционный Суд РФ проверял положения Устава Алтайского края с позиций соблюдения конституционного принципа разделения властей, он высказал правовую позицию о том, что конституционный принцип единства государственной власти предопределяет единство принципиальных подходов к реализации разделения властей по горизонтали, а также порядку формирования органов на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. В связи с этим Суд вывел из конституционных положений, включая ст. 3 и 32 Конституции, принцип замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ путем прямых свободных выборов³. Действующий Закон № 184-ФЗ в качестве общего правила замещения должности главы субъекта РФ рассматривает прямые выборы, а также, ориентируясь на конституционные ограничения, предъявляемые к должности Президента РФ, устанавливает правило о замещении должности высшего должностного лица субъекта не более двух сроков подряд. С учетом ужесточения этого требования применительно к должности Президента РФ в рамках конституционных поправок (исключение указания на «подряд»), логично было бы ожидать такого же ужесточения для лиц, претендующих на должность главы субъекта РФ. Тем не менее в этом вопросе законодатель отказался следовать принципу единства власти и федеральной схеме замещения должности высшего должностного лица, которой руководствовался до сих пор в Законе № 184-ФЗ.

В отличие от всех иных положений принятого закона такое изменение подхода законодателя к ограничению сроков замещения должности главы субъекта, действительно, сложно провести путем внесения поправок в Закон № 184-ФЗ, поскольку все изменения, касающиеся срока полномочий согласно общему принципу, установленному в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подлежат применению только на будущее — после истечения срока полномочий действующих органов и лиц, на которые распространяются все ограничения, действующие на момент их избрания (п. 2 ст. 8).

Принятие же закона с новым предметом регулирования и представление в нем должности высшего должностного лица как учрежденной в новом формате с обновленным статусом позволяет уйти от проблемы *изменения* срока полномочий и ограничений, связанных со сроком пребывания в должности, поскольку есть основания утверждать, что это не изменение, а установление заново. И эту задачу принятый закон успешно решает. Не случайно в прессе получило распространение его неюридическое название — закон об «обнулении» для губернаторов⁴.

² См.: п. 6.2 Заключения КС РФ от 16.03.2020 № 1-3.

³ Абзацы 6, 7 п. 6 мотивировочной части Постановления КС РФ от 18.01.1996 № 2-П.

⁴ См., напр.: *Салкова Е.* Закон об «обнулении» для губернаторов принят в первом чтении. URL: <https://www.mk.ru/politics/2021/11/09/zakon-ob-obnulenii-dlya-gubernatorov-prinyali-v-pervom-chtenii.html> (дата обращения: 15.12.2021).