

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Пётр Павлович Сергун

*Профессор кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
E-mail: sergun-pp@yandex.ru*

К вопросу о высшем должностном лице субъекта Российской Федерации

Аннотация: актуальность статьи обусловлена тем, что в последние годы активизировался поиск путей оптимизации государственного управления, особенно в системе исполнительной власти, где полномочия Президента РФ и Председателя Правительства РФ нуждаются в уточнении. Это характерно не только для федерального, но и для регионального уровня управления. В связи с этим проявляется интерес к административно-правовому статусу высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, что и определило предмет исследования. Целью работы является уточнение административно-правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и внесение предложений по усилению требований к замещению ими государственных должностей, в частности, по вопросам медицинского и психофизиологического обследования. Для достижения цели использовались общенаучные (анализ, синтез) и частноправовые (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы. Новизна статьи заключается в анализе регионального законодательства, регламентирующего положения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, и внесении предложений по принятию нормативных правовых актов, в том числе по медицинскому и психофизиологическому обследованию лиц, претендующих на замещение государственных должностей.

Ключевые слова: исполнительная власть, высшее должностное лицо, субъект Российской Федерации, полномочия, медицинское и психофизиологическое обследование.

Petr Pavlovich Sergun

*Professor of the Administrative and Municipal Law department,
Saratov State Law Academy,
Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Lawyer of RF*

**On the Issue of Person Holding the Highest Public Office
of a Constituent Entity of the Russian Federation**

Annotation: *the relevance of the article is caused by searching options to optimize state administration, it is mostly active in recent years; it is especially true for the system of law-enforcement authorities because the power of the President of RF and the Chairman of RF Government applies for clarification. It is significant not for federal level of power only but for the regional one as well. This fact causes the interest to the administrative legal status of persons holding the highest public office of a constituent entity of the Russian Federation; that defined the subject of the article. The purpose of the article is to clarify administrative and legal status of persons holding the highest public office of a constituent entity of the Russian Federation and to propose measures aimed to increase requirements to substitutions of government posts, particularly in the sphere of medical and psycho-physical survey. To realize the purpose the author uses the following methods: general scientific (analysis, synthesis) and private legal (formal legal, comparative legal) methods. The newness component of the research consists of analysis of regional legislation regulating positions of persons holding the highest public office of a constituent entity of the Russian Federation; the author proposes to approve legislative acts for medical and psycho-physical survey of persons applying to substitute governmental posts.*

Keywords: *law-enforcement power, person holding the highest public office, constituent entity of the Russian Federation, options, medical and psycho-physical survey.*

В 2018 г. исполнилось 25 лет Конституции Российской Федерации. Этот период позволяет в какой-то мере проанализировать ход реализации статей Основного Закона в практической деятельности, в том числе и в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации, где особое место занимают полномочия лиц, осуществляющих эту власть.

Появление термина «высшее должностное лицо» имеет свою историю в современной России. Отметим, что в теории права и отраслевых юридических науках использовался и используется термин «должностное лицо». В то же время в ряде нормативных правовых актов есть упоминание о «высшем должностном лице». Таким образом, в теории и на практике появилось двухуровневое понятие «должностное лицо», т. е. «должностное лицо» и «высшее должностное лицо». Первоначально термин «высшее должностное лицо» увязывался с исполнительной властью, во главе которого стояло это должностное лицо. Например, в Законе РСФСР от 24.04.1991 «О Президенте РСФСР» [1] говорилось, что Президент РСФСР являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти РСФСР. Постановление Верховного Совета РСФСР от 11.10.1991 № 1741-1 «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР» [2] подчеркивало, что главы исполнительной власти республик в составе РСФСР входят в единую систему исполнительной власти РСФСР, возглавляемую Президентом РСФСР, являются высшими должностными лицами республик и возглавляют правительства республик. В Указе Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» (утвердившем Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации) [3], глава администрации именовался высшим должностным лицом и руководителем органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Со временем в законодательстве стала наблюдаться тенденция отхода от этих положений. В частности, в гл. 4 Конституции РФ 1993 г., где речь идет о Президенте РФ, термин «высшее должностное лицо» уже не упоминается. В Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4] (далее – ФЗ 1999/184), в ст. 2 констатировалось, что конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Федеральный закон употребляет словосочетания «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» и «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации» как равные, тождественные, подчеркивая тем

самым, что «высшее должностное лицо» является «руководителем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации». Такая же идея отражена и в Указе Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» (в ред. от 15.05.2018) [5], где употребляется термин «руководитель высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Отметим, что для субъектов Российской Федерации установлен типовой перечень государственных должностей [6], в которых должности первого заместителя, заместителя высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, члена высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации также увязываются с исполнительной властью субъекта Российской Федерации.

Как показывает дальнейшая практика становления регионального законодательства, в законодательных актах субъектов Российской Федерации появились различные наименования должностных лиц, а точнее руководителей субъектов Федерации, с неодинаковым по объему административно-правовым статусом, подчеркивающие их место, роль и отношение к вопросам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Например, «глава республики», «высшее должностное лицо», «глава исполнительной власти», «глава правительства», «председатель правительства» и другие. Исходя из анализа административно-правового положения этих лиц, можно сделать вывод, что в отдельных случаях их статус выходит за рамки исполнительной власти субъектов Российской Федерации, установленные ФЗ 1999/184, в котором подчеркивалась равнозначность понятий «высшее должностное лицо» и «руководитель высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации», и они имеют отношение, на наш взгляд, к одному лицу.

Обобщенно в данном случае можно выделить две тенденции. Первая говорит о том, что в ряде законодательных актов субъектов Российской Федерации губернаторы этих субъектов наделяются полномочиями, схожими с полномочиями Президента РФ. В этом случае в субъектах Российской Федерации есть, например, председатели правительств или первые заместители губернаторов, которые руководят правительствами как высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Вторая тенденция прямо указывает на то, что губернаторы как высшие должностные лица возглавляют высшие исполнительные органы власти субъектов Федерации.

В то же время, как показывает практика, исходя из оптимизации управления и целесообразности, высшие должностные лица субъектов

Российской Федерации должны по должности быть и прямыми руководителями высших органов исполнительной власти субъектов Федерации. Это вытекает из общего смысла ФЗ 1999/184. Необходимо отметить, что ст. 18 указанного Закона устанавливает общие требования, которые предъявляются к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации). Требования к лицам, претендующим на замещение этих должностей, предъявляются разные. В то же время при применении законодательных и иных актов, связанных с замещением высших должностей субъектов Российской Федерации, возникают вопросы различного характера. В частности, по медицинскому обследованию лиц, претендующих на замещение этих должностей. В нормативных правовых актах этот вопрос не нашел отражения. На наш взгляд, он требует дополнительного обсуждения и решения в конкретном нормативном правовом акте. Эти требования должны быть едиными для всех лиц, претендующих на замещение государственных должностей не только федерального, но и регионального уровней. Необходимо отметить, что для замещения отдельных государственных должностей такие требования установлены. Например, кандидат в судьи (должность судьи относится к государственной должности) представляет справку об отсутствии заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи (данный Перечень заболеваний утвержден постановлением Совета судей РФ от 26.12.2002 № 78 [7]). Для прокурорских работников есть Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 733 «О медицинском освидетельствовании лиц на предмет наличия (отсутствия) заболевания, препятствующего поступлению на службу в органы и учреждения прокуратуры Российской Федерации и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника» [8]. Это постановление распространяется и на Генерального прокурора РФ, если им становится лицо, проходившее службу в органах и учреждениях прокуратуры. Должность Генерального прокурора РФ является государственной. В отношении сотрудников органов внутренних дел действует приказ МВД России от 02.04.2018 № 190 [9]. Этот приказ имеет отношение и к министру МВД России, если он ранее проходил службу в органах внутренних дел. Должность министра МВД России по перечню является государственной.

Исходя из изложенного, можно сделать несколько выводов. Во-первых, общих требований к лицам, претендующим на замещение государственных должностей (за исключением отдельных), в плане медицинского и психофизиологического обследования не установлено.

Во-вторых, в ряде случаев требования по медицинскому освидетельствованию лиц, замещающих государственные должности, вытекают из общих положений при поступлении на государственную службу или службу. В-третьих, порядок регулирования прохождения медицинского освидетельствования для отдельных категорий государственных служащих и служащих регламентируется различными нормативными актами.

Принимая во внимание тот факт, что реестры государственных должностей устанавливаются указами Президента РФ, на наш взгляд, необходим указ Президента РФ, который обязывал бы проходить медицинское и психофизиологическое обследование лиц, претендующих на замещение государственных должностей федерального, регионального уровней. Для лиц, которые уже замещают государственные должности, необходимо предусмотреть периодичность таких обследований. Такое обследование целесообразно проводить на базе экспертных учреждений Министерства юстиции РФ с участием представителей Министерства здравоохранения РФ. В ходе психофизиологического обследования по согласию лица, претендующего на замещение государственной должности, допустимо использование полиграфа.

Как показывает практика, многие аспекты, связанные с замещением государственных должностей высшими должностными лицами в субъектах Российской Федерации, требуют разрешения. Поэтому можно согласиться с предложением о принятии отдельного закона о статусе высшего должностного лица [10], в котором нашли бы отражение вопросы, вытекающие из практики и теории государственного управления в субъектах Российской Федерации.

Пристатейный библиографический список

1. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17, ст. 512.

2. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 42, ст. 1328.

3. Собр. законодательства РФ. 1994. № 24, ст. 2598.

4. Собр. законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

5. Собр. законодательства РФ. 1995. № 3, ст. 173.

6. О типовых должностях субъектов Российской Федерации : Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 (в ред. от 05.10.2015) // Собр. законодательства РФ. 2009. № 49, ч. 2, ст. 5921.

7. Об утверждении Перечня заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи : постановление Совета судей РФ от 26.12.2002 № 78. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-soveta-sudei-rf-ot-26122002-n/> (дата обращения: 10.11.2019).

8. Собр. законодательства РФ. 2013. № 35, ст. 4519.

9. О требованиях к состоянию здоровья граждан, поступающих на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, перечнях дополнительных обязательных диагностических исследований, проводимых до начала медицинского освидетельствования, формах документации, необходимых для деятельности военно-врачебных комиссий, порядке проведения контрольного обследования и повторного освидетельствования и о признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов : приказ МВД России от 02.04.2018 № 190. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71835384/> (дата обращения: 12.11.2019).

10. Хазанов С. Д. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации: доктрина, законодательство, судебная практика // Бизнес. Менеджмент. Право. 2005. № 3.

References

1. Vedomosti S"ezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR. 1991. № 17, st. 512. [Records of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Council of the RSFSR. 1991. No. 17, Art. 512.]

2. Vedomosti S"ezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR . 1991. № 42, st. 1328. [Records of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Council of the RSFSR. 1991. No 42, Article 1328.]

3. Sobr. zakonodatel'stva RF. 1994. № 24, st. 2598. [Collected Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 24, Article 2598.]

4. Sobr. zakonodatel'stva RF. 1999. № 42, st. 5005. [Collected Legislation of the Russian Federation 1999. No. 42, Article 5005.]

5. Sobr. zakonodatel'stva RF. 1995. № 3, st. 173. [Collected Legislation of the Russian Federation. 1995. No. 3, Article 173.]

6. O tipovyh dolzhnostyakh sub"ektov Rossijskoj Federacii Ukaz Prezidenta RF ot 04.12.2009 № 1381 (v red. ot 05.10.2015) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2009 № 49, ch. 2, st. 5921. [On typical posts of the constituent entities of the Russian Federation Decree of the President of the Russian Federation dated December 4, 2009 No. 1381 (as amended on October 5, 2015): // Collected Legislation of the Russian Federation. 2009. No. 49, ch. 2, Article 5921.]

7. Ob utverzhdenii Perechnya zabolevanij, prepyatstvuyushchih naznacheniyu na dolzhnost' sud'i: postanovlenie Soveta sudej RF ot 26.12.2002 № 78 URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-soveta-sudei-rf-ot-26122002-n/> (data obrashcheniya: 10.11.2019). [On approval of

the List of diseases that impede the appointment of a judge: Decree of the Council of Judges of the Russian Federation of 12.26.2002 No. 78 URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-soveta-sudei-rf-ot-26122002-n/> (date of appeal: 11/10/2019).]

8. *Sobr. zakonodatel'stva RF*. 2013. № 35, st. 4519. [Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. No. 35, Article 4519.]

9. О требованиях к состоянию здоровья граждан, поступавших на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, перечнях дополнительных обязательных диагностических исследований, проводимых до начала медицинского освидетельствования, форм документации, необходимых для деятельности военно-врачебных комиссий, порядке проведения контрольного обследования и повторного освидетельствования и о признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов : приказ МВД России от 02.04.2018 № 190 URL: <https://www.garant.ru/product/ipo/prime/doc/71835384/> (data obrashcheniya: 12.11.2019). [On the requirements for the state of health of citizens entering the service of the internal affairs bodies of the Russian Federation and employees of the internal affairs bodies of the Russian Federation, lists of additional mandatory diagnostic tests conducted prior to the start of a medical examination, forms of documentation necessary for the activities of military medical commissions, the procedure for conducting a control examination and re-examination and for the recognition of certain normative legal acts as invalid: order of the Ministry of Internal Affairs of Ro these from 4.2.2018 number 190. URL: <https://www.garant.ru/product/ipo/prime/doc/71835384/> (date of appeal: 12/11/2019).]

10. Hazanov S. D. Vysshee dolzhnostnoe lico sub"ekta Rossijskoj Federacii: doktrina, zakonodatel'stvo, sudebnaya praktika // *Biznes. Menedzhment. Pravo*. 2005. № 3. [The highest official of the subject of the Russian Federation: doctrine, legislation, judicial practice // *Business. Management. Right*. 2005. No. 3.]