

*Нагибнев Э.Д.,
магистрант кафедры государственного
и муниципального управления
ИГСУ РАНХиГС, Россия, г. Москва*

УНИФИКАЦИЯ НАИМЕНОВАНИЙ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** В данной статье автором рассмотрен порядок определения наименования высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации, определена оценка влияния наименования должности на перечень возложенных на указанное лицо полномочий. Также автором рассмотрена возможность унификации наименования высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации, в том числе определены преимущества и недостатки данной работы. По итогам анализа автором сделан вывод о том, что требования, установленные Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ, в настоящий момент являются достаточными в вопросе унификации наименований должностей руководителей регионов.*

***Ключевые слова:** Российская Федерация, субъект федерации, губернатор, глава, унификация, полномочия.*

*Nagibnev E.D.,
master student of the Department of State
and Municipal Administration
IPACS RANEPА, Russia, Moscow*

UNIFICATION OF THE NAMES OF SENIOR OFFICIALS IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract:** In this article, the author considers the procedure for determining the name of senior officials in the constituent entities of the Russian Federation, determines the assessment of the impact of the name of the position on the list of powers vested in the specified person. The author also considered the possibility of unifying the names of senior officials in the constituent entities of the Russian Federation, including the advantages and disadvantages of this work. Based on the results of the analysis, the author concluded that the requirements established by the Federal Law of December 21, 2021 № 414 are currently sufficient in the matter of unifying the names of the positions of heads of regions.*

***Key words:** Russian Federation, constituent entities, governor, head, unification, authorities.*

Российская Федерация имеет в своем составе 85 субъектов, каждый из которых имеет собственный порядок организации публичной власти, а также свое наименование для высшего должностного лица – преимущественно Глава или Губернатор, хотя имеются и иные обозначения.

Одновременно, для практической реализации принципа единства публичной власти, в 2021 году был принят Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [1], пунктом 4 статьи 20 которого определено, что наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является в соответствии с уставом или конституцией субъекта Российской Федерации наименование «Глава» или «Губернатор». Одновременно этим же Федеральным законом установлено, что наименование должности руководителя региона не может иметь в своем составе слова и

словосочетания, составляющие наименование должности главы государства, а именно – Президент Российской Федерации.

Данная тема исследования является актуальной, в том числе в связи тем, что уже сейчас на государственном уровне проделана значительная работа по упрощению подходов к организации публичной власти в Российской Федерации, в том числе для формирования принципов прозрачности и открытости власти. При этом необходимо проанализировать, возможно ли дальнейшее упрощение деятельности органов высшей исполнительной власти в регионах, в частности – целесообразна ли унификация наименований высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации.

Обозначенные выше вопросы рассмотрены в работах Гильмановой Г.Ф. [2], Мазеина А.В. [4], Глигич-Золотаревой М.В. и Лукьяновой Н.И. [3], однако работы данных исследователей не затрагивают тему унификации наименования руководителей регионов, в том числе в разрезе преимуществ и недостатков данной деятельности.

Название должности руководителя субъекта Российской Федерации зафиксировано в уставе или конституции региона, а различия в наименованиях носят в большей степени исторический характер. При этом в США, например, глава каждого штата именуется «Губернатор» (также как и руководители префектур в Японии), а в Австрии региональные руководители также называются одинаково – «Глава земли». Добавим, что унификация наименований руководителей регионов удобна и не создает дискриминации в отношении той или иной составной части государства.

Прежде всего, необходимо рассмотреть, какие обозначения для высших должностных лиц существуют в Российской Федерации по состоянию на июль 2022 года (см. таблицу № 1).

Таблица № 1

**Распределение наименований должностей руководителей субъектов
Российской Федерации**

| Наименование высшего должностного лица в субъекте Российской Федерации | Количество субъектов Российской Федерации |
|---|--|
| «Глава Республики» | 19 |
| «Губернатор» | 60 |
| «Президент Республики» | 1 |
| «Глава администрации (губернатор)» | 1 |
| «Глава администрации» | 1 |
| «Мэр» | 1 |
| «Глава Республики – Председатель Правительства Республики» | 2 |

Источник: составлено автором

Из таблицы № 1 видно, что преимущественным наименованием для высшего должностного лица в России является «Губернатор» (70,59%), далее следует «Глава» (22,35%). Наименование должности «Глава администрации (губернатор)» имеется в Краснодарском крае, «Глава администрации» – в Тамбовской области, «Мэр» – в г. Москве, «Глава Республики – Председатель Правительства Республики» – в Республике Хакасия и Республике Алтай.

Наименование высшего должностного лица, имеющего в своем составе «Президент», сохраняется на сегодняшний день только в Республике Татарстан.

В отношении Республики Татарстан отметим также, что наименование должности Рустама Нургалиевича Минниханова противоречит требованиям Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Вопрос изменения наименования должности высшего должностного лица в Республике Татарстан вызвал достаточно много споров в конце 2021 – начале 2022 года. Руководство Республики отмечало, что конституция Республики Татарстан, установившая соответствующее наименование должности, была принята в 1992 году и являет собой «волеизъявление жителей Республики Татарстан»¹, а нормы данного Федерального закона противоречат правам регионов на сохранение исторических и культурных ценностей.

Несмотря на возникшие разногласия, Рустам Минниханов отметил, что требования Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ будут соблюдены в установленном порядке. Должность Р.Н. Минниханова планируют переименовать к 2023 году, что в целом соответствует требованиям указанного Федерального закона.

Примечательно также, что наименование должности «Мэр» не требует изменений, так как это установлено соответствующим Федеральным законом для субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, коим и является г. Москва (ст. 59).

¹ Президентскую должность отдают народу. Госсовету Татарстана предложили провести референдум о названии главы республики [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5171671> (Дата обращения: 02.07.2022).

Далее рассмотрим ключевые полномочия высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации, имеющих различные наименования должности (см. табл. № 2). Отметим, что указанная таблица сформирована автором исходя из анализа укрупнённых полномочий для различных руководителей субъектов Российской Федерации.

Таблица № 2

Перечень основных полномочий высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации, исходя из названия должности

| Тип полномочий | Глава | Губернатор | Президент Республики | Глава администрации (губернатор) | Глава администрации | Мэр | Глава Республики – Председатель Правительства |
|--|-------|------------|----------------------|----------------------------------|---------------------|-----|---|
| 1. Определение основных направлений развития региона | + | + | + | +/- | - | - | + |
| 2. Формирование и определение структуры органов исполнительной власти | + | + | + | + | + | + | + |
| 3. Представление региона при осуществлении взаимодействия с иными структурами как внутри Российской Федерации, так и за её пределами | + | + | + | + | + | + | +/- |
| 4. Назначение на должность и освобождение от должности руководителей структур в регионе | + | + | + | + | +/- | + | +/- |
| 5. Подписание нормативно-правовых актов региона | + | +/- | + | + | + | + | +/- |
| 6. Подписание указов о присвоении ведомственных и государственных наград | + | +/- | + | + | +/- | + | - |

Источник: составлено автором

Из таблицы № 2 видно, что полномочия высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации незначительно разнятся. Это во многом обусловлено формулировками в конституции или уставе субъекта Российской Федерации, из которых зачастую не становится ясен окончательный перечень полномочий высшего должностного лица. При этом в целях исполнения требований Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ необходимо изменение соответствующих внутрисубъектовых документов для их приведения под единый стандарт.

В целом отметим, что ключевые полномочия высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации являются едиными, несмотря на наименование должности.

В этой связи возможно внесение в указанный Федеральный закон изменений в части последующей унификации наименований высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации и их сведения к 1-2, вместо 3 предложенных.

К преимуществам данного предложения может быть, прежде всего, отнесено упрощение и сокращение временного ресурса на подготовку и выпуск различных постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации. При условии, что в каждом субъекте Российской Федерации высшее должностное лицо имеет одинаковое наименование должности, это значительно облегчит работу федеральных министерств и ведомств.

Также унификация наименования должностей высших лиц в субъектах Российской Федерации позволит создать определенное равенство между субъектами Российской Федерации, прежде всего в информационном поле.

Ещё одним преимуществом станет необходимость последующей унификации внутреннего законодательства субъектов Российской Федерации, которым предусмотрены полномочия высшего должностного лица. Приведение данного документа под единый стандарт позволит ещё

существеннее упростить понимание, и преимущественно рядовых граждан, об обязанностях и полномочиях руководителя региона.

При этом соответствующее предложение имеет и недостатки. Прежде всего, и это подтверждено примером Республики Татарстан, унификация наименований высших должностных лиц субъектов Российской Федерации может быть расценена как посягательство на право региона на самостоятельное ведение внутрисубъектовой политики.

Ещё одной негативной стороной может стать ситуация, обратная указанному выше преимуществу по унификации нормативных актов регионов в части определения полномочий руководителей субъектов Российской Федерации. Так, в уставах (конституциях) субъектов Российской Федерации могут быть установлены положения, предусматривающие руководителям регионов дополнительные полномочия, в свою очередь обуславливающие возможность добавлений к наименованию их должности. Именно поэтому указанная инициатива должна регулироваться «сверху», в том числе с возможным закреплением необходимых регламентов по формированию уставов (конституций) субъектов Российской Федерации.

На основании изложенных выше тезисов, автором может быть сделан вывод о том, что положения Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в настоящий момент являются достаточной степенью по унификации наименований высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации. При этом с учётом необходимости внесения соответствующих изменений во внутрорегиональные документы, после 2025 года необходимо проведение анализа негативных и благоприятных эффектов от унификации наименования должностей руководителей субъектов Российской Федерации для принятия последующих управленческих решений о дальнейшем снижении разнообразия в их названиях.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации – Электрон. дан. – http://pravo.gov.ru/novye-postupleniya/federalnyy-zakon-ot-21-12-2021-414-fz-ob-obshchikh-printsipakh-organizatsii-publichnoy-vlasti-v-sube/?sphrase_id=6766 (дата обращения: 02.07.2022);
2. © Гильманова Г.Ф. Наименование высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации / Г.Ф. Гильманова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского – 2017 – № 3 – с. 127-129;
3. © Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации / М.В. Глигич-Золотарева, Н.И. Лукьянова // Федерализм – 2022 – Т. 27. № 1 (105) – с. 23–50;
4. © Мазеин А.В. Унификация наименования исполнительных органов субъектов Российской Федерации в условиях реализации принципа единства системы публичной власти / А.В. Мазеин // Право и практика – 2022 – № 2 – с. 55-59;
5. Президентскую должность отдают народу. Госсовету Татарстана предложили провести референдум о названии главы республики [Электронный ресурс] / Коммерсантъ – Электрон. дан. – Режим доступа: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5171671> (Дата обращения: 02.07.2022).