

УДК 341

В.А. Юхнова,

ст. преподаватель

*кафедры конституционного, административного и финансового права**юридического факультета**Хабаровской государственной академии экономики и права*

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ  
ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ НА ПРИМЕРЕ РФ, США, КНР  
(СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ)

*While making the conclusion of legal status of chief executive officers of the Russian Federation, the United States of America and People's Republic of China it should be noted that the USA governors have the widest authorities, while governors of PRC provinces have the smallest authorities. Executive officers in Russia and Subjects of the Russian Federation have similar authorities to the USA governors. It must be born in mind that described states follow different ways of development. There no identical states in the world.*

**Keywords:** *chief executive officers, politico-territorial unit, the Russian Federation, the United States of America, People's Republic of China, Subjects of the Russian Federation, state power.*

Правовое положение высших должностных лиц политико-территориальных единиц РФ, США и КНР отличается своеобразием. Во всех трёх государствах имеются должности губернаторов в территориальных единицах, однако помимо наименования, пожалуй, общего в правовом статусе этих должностных лиц немного. Прежде всего, следует уделить внимание территориальной организации. Российская Федерация и Соединённые Штаты Америки – государства федеративные, Китайская Народная Республика имеет унитарное государственное устройство. В РФ, США и КНР по-разному регулируется правовой статус органов государственной власти территориальных единиц. Попробуем выявить сходства и отличия

в правовом положении высших должностных лиц территорий в этих государствах.

В Российской Федерации общие принципы организации государственной власти в субъектах РФ устанавливаются Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Детализацию организации государственной власти в субъектах Российской Федерации осуществляют высшие органы государственной власти субъектов РФ самостоятельно. В США организация государственной власти в штатах отнесена к предметам ведения субъектов, соот-

ветственно порядок формирования и компетенция органов государственной власти штатов закрепляется в конституциях штатов. США гарантируют каждому штату республиканскую форму правления и защищают их от внешних вторжений, а по просьбе законодательной или исполнительной власти, если законодательная не может быть созвана, – и от внутренних насилий (разд. 4 ст. IV Конституции США) [1].

Китайская народная республика – унитарное государство. Согласно ст. 30 Конституции КНР, в государстве действует трёхзвенная система административно-территориального деления [2]. Нас интересует организация власти верхнего звена – провинций, автономных областей (районов) и городов центрального подчинения. Система местных органов власти строится в соответствии с территориальным делением. Она несёт в себе черты так называемого советского типа, но отличается некоторой спецификой [3]. Правовой статус местных органов регулируется Конституцией КНР и Законом об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств 1982 г. с дальнейшими изменениями. Анализируя правовой статус высших должностных лиц политико-территориальных единиц РФ, США и КНР выявлено следующее.

**1. Порядок формирования.** В Российской Федерации с 2003 г. применяется порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ по представлению Президента Российской Федерации законодательными (предста-

вительными) органами государственной власти субъектов РФ в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и конституцией (уставом) субъекта РФ. Необходимо отметить, что наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ – новая процедура в российском законодательстве, и, кроме того, такой порядок применяется только в России. В Соединённых Штатах Америки главы штатов (губернаторы) избираются на основе всеобщих, равных, прямых выборов на 2 – 4 года (в Миссисипи губернатор избирается выборщиками). Исполнительная власть в Китайской Народной Республике на провинциальном уровне представлена местными народными правительствами. В Конституции КНР они характеризуются как государственные административные органы. В состав народных правительств провинций, автономных областей (районов), городов центрального подчинения входят соответственно губернаторы, председатели и мэры, которые отнесены к одному уровню управления и имеют одинаковый статус. Данные должностные лица назначаются собраниями народных представителей провинций, автономных областей (районов) и городов центрального подчинения. Таким образом, в названных странах наблюдается различный порядок занятия должности высшими должностными лицами территорий.

**2. Объём полномочий.** В РФ объём полномочий высших должностных лиц субъектов достаточно широк: представляет субъект РФ в отношениях с федераль-

ными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей (вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ); имеет право законодательной инициативы (в том числе по бюджету и иным финансовым вопросам) и право вето на закон, принятый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта; обнародует законы субъекта РФ; формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (в соответствии с законодательством субъекта РФ) и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; вправе требовать внеочередного созыва законодательного (представительного) органа на заседание; участвует в работе законодательного органа субъекта РФ с правом совещательного голоса; выступает координатором деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ, а также с федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления. Согласно федеральному законодательству, перечень полномочий является открытым, конкретизацию осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно.

В США как в системе федеральных органов, так и в системе органов штата ведущее место принадлежит исполнительной власти. Во главе исполнительной

власти штата стоит губернатор, занимающий в политической системе место, сопоставимое с положением Президента США. Полномочия губернаторов систематически расширяются. Губернаторы непосредственно руководят всей исполнительно-распорядительной деятельностью органов штатов: издают нормативные правовые акты; следят за исполнением законов; назначают и смещают невыеборных чиновников; под их руководством составляются проекты бюджетов штатов; они являются главнокомандующими национальной гвардией; пользуются правом помилования. Возрастание управленческой деятельности привело к тому, что при губернаторах стали создаваться кабинеты, это ещё более усилило роль губернаторов. Они обладают значительными полномочиями в отношении законодательных органов штатов: созывают легислатуры на специальные сессии; направляют им послания и доклады о положении дел в штатах; наделены правом вето на законы, одобренные легислатурами (исключение – Северная Каролина). Губернаторы большинства штатов обладают правом требовать представления им главами ведомств штата письменных отчётов о деятельности ведомств, что также создаёт возможность влиять на направления их работы. Таким образом, власть в лице губернатора штата в значительной мере взаимодействует с другими ветвями власти. Если говорить о значимости поста губернатора штата в США, достаточно будет отметить только один факт, чтобы показать важ-

ность этого института для страны: из 43 президентов 17 ранее были губернаторами.

Если сравнивать объём полномочий губернаторов провинций КНР с объёмом полномочий РФ и США, то в Китайской Народной Республике он минимален. Конституция КНР очень лаконична в этом отношении. Сказано лишь, что «местные народные правительства осуществляют систему ответственности губернатора провинции, мэра города» (ст. 105 Конституции КНР) [4]. Необходимо отметить, что Конституция КНР не выделяет полномочий губернаторов и гласит лишь о сферах деятельности местных народных правительств. К этим сферам, согласно Закону об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств, отнесены: экономика, образование, наука, культура, здравоохранение, физкультура и спорт, городское и сельское строительство, финансы, гражданская администрация, общественная безопасность, вопросы национальностей, судебная администрация, контроль, планирование рождаемости. Местные правительства издают решения и распоряжения, назначают и смещают, обучают, проверяют, поощряют и наказывают административных служащих. Кроме того, местные правительства принимают решения о создании и территориальном делении нижестоящих территориальных единиц (волостей, национальных волостей и посёлков). Правительства провинций руководят работой подчинённых им органов и нижестоящих народных правительств, имеют право изменять или

отменять ненадлежащие решения подчинённых им органов и нижестоящих народных правительств (аналогичных прав нет у органов исполнительной власти территориальных единиц США и РФ). Местные народные правительства, включая губернатора, ответственны и подотчётны перед государственными административными органами, стоящими на уровень выше. О жёстком построении исполнительной власти в Китае говорит ч. 2 ст. 110 Конституции КНР: все местные народные правительства страны являются государственными административными органами, которые находятся под единым руководством Государственного совета и находятся в его подчинении. Хотелось бы отметить активное взаимодействие провинций КНР (в частности, с участием губернаторов провинций) с субъектами РФ (Хабаровским краем, Амурской областью, Еврейской автономной областью, Забайкальским краем и др.) в области промышленно-экономического и торгового сотрудничества.

**3. Прекращение полномочий.** Законодательство РФ предусматривает случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Среди оснований значатся: смерть, отставка по собственному желанию, признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признание его судом безвестно отсутствующим или объявление его умершим, вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда, его выезд за пределы РФ на постоянное место жительства, утрата им граж-

данства РФ, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Новеллами российского законодательства является отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия высшим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, а также в связи с утратой доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Отзыв избирателями высшего должностного лица не предусмотрен.

Похожие основания прекращения полномочий предусмотрены и законодательством США со своей спецификой. Интерес представляет предусмотренная законодательством процедура импичмента, которая применяется не только на федеральном, но и на региональном уровне. За исключение конституции штата Орегон, конституции всех штатов предусматривают возможность смещения губернаторов в порядке импичмента. Обычно обвинение выдвигается нижней палатой законодательного органа штата. Судится губернатор верхней палатой легислатуры штата. Наказание при осуждении в порядке импичмента ограничивается отстранением от должности и запрещением занимать должности в органах управления штата в будущем. Если губернатор совершил уголовное преступление, то дело о нём может быть передано в суд после

отстранения его от должности в порядке импичмента. «За всю историю США известно не менее двадцати случаев вынесения импичмента губернаторам штатов. В восьми из них губернаторы были отрешены от должности. Наиболее часто встречающиеся основания для возбуждения процедуры импичмента: финансовые злоупотребления, противодействие проводимому расследованию, коррупционная деятельность» [5]. Ещё одна отличительная черта в США: в четырнадцати штатах существует процедура отзыва губернатора избирателями. Основанием является утрата доверия населения. Для начала процедуры отзыва необходимо распространить петицию с изложением обвинения против должностного лица. Петиция должна быть подписана определённым конституцией штата процентом избирателей (как правило, не менее 25 % голосов, полученных при избрании) и передана государственному секретарю штата. Если все законные требования выполнены, то назначается день голосования об отзыве. Голосование не проводится, если подлежащее отзыву должностное лицо само подаст в отставку. Эта процедура применяется очень редко: за время её существования был отозван один губернатор (в 1922 г. губернатора штата Северная Дакота отзывали избиратели).

Об ответственности высших должностных лиц территориальных единиц КНР можно судить из конституционных норм и публикаций прессы. Основания прекращения полномочий губернаторов провинций аналогичны вышеуказанным:

чаще всего губернаторы провинций КНР теряют свои должности из-за ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей и коррупционной деятельности. Например, в 1999 г. два руководителя провинциального уровня были привлечены к ответственности за взяточничество и использование не по назначению общественных средств [6]. В 2008 г. губернатор провинции Шанси и его заместитель лишились своих постов по причине непринятия мер по своевременной эвакуации жителей (254 человека погибли в результате схода селя и прорыва дамбы) [7].

Делая вывод о правовом статусе высших должностных РФ, США и КНР, необходимо отметить, что самый широкий круг полномочий у губернаторов США, минимальный – у губернаторов провинций КНР. Этим подтверждается более централизованный характер взаимоотношений центральной власти и регионов в Китайской Народной Республике. Российские высшие должностные лица субъектов Российской Федерации по кругу полномочий ближе к губернаторам США. Необходимо учитывать, что рассмотренные нами государства развиваются по собственному пути, в мире нет абсолютно одинаковых государств. Каждая страна индивидуальна и предпочитает своеобразное, свойственное только ей развитие.

#### Литература

1. Конституция Соединённых Штатов Америки // Конституции зарубежных гос-

ударств : Великобритания, Франция, Италия, Европейский союз, Соединённые Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. – 5-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 362.

2. Конституция КНР // В сб. : Конституции социалистических государств : в 2 т. / под ред. Б. А. Страшуна, Б. Н. Топорнина, Г. Х. Шахназарова. М. : Юрид. лит., 1987, Т. 1. С. 271.

3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для студентов юрид. вузов и факультетов / под ред. Б. А. Страшуна. М. : Норма, 2001. С. 340.

4. Конституция КНР // В сб. : Конституции социалистических государств : в 2 т. / под ред. Б. А. Страшуна, Б. Н. Топорнина, Г. Х. Шахназарова. М. : Юрид. лит., 1987, Т. 1. С. 293.

5. Журнал российского права. 2004. № 7. Июль.

6. <http://www.traktat.ru/tr/referats/id.11851.html>.

7. <http://www.traktat.ru/tr/referats/id.11851.html>.