

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ.
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС.
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

УДК 342.5

**СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Ю. В. Агибалов

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

Поступила в редакцию 3 сентября 2013 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию проблем формирования системы органов государственной власти в Российской Федерации: начиная с советского периода и до настоящего времени. Автор приводит критический анализ норм российского законодательства и вносит предложения по его совершенствованию.*

Ключевые слова: *система органов государственной власти, субъекты Российской Федерации; законодательные (представительные) и исполнительные органы, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.*

Abstract: *the article is devoted to problems of formation of agencies of state power in Russian Federation: from the Soviet to the present. The author gives a critical analyses of the norms of Russian legislation and makes proposals for its improvement.*

Key words: *system of agencies of state power, sub-sovereign entities of Russian Federation, legislative (representative agencies), principal officer*

Актуальность темы исследования связана с необходимостью формирования в субъектах Российской Федерации эффективной системы органов государственной власти, обеспечивающей осуществление возложенных на субъекты Федерации Конституцией Российской Федерации предметов ведения, закрепленных ст. 72 и 73 Конституции РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Субъекты Российской Федерации самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, определяют систему органов государственной власти, их структуру, полномочия, порядок формирования.

В связи с этим несомненный интерес представляет исследование практики формирования системы органов государственной власти в субъек-

ектах Российской Федерации, определения правового статуса органов и механизма их взаимодействия, а также сложившейся практики правового регулирования статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве. Этим проблемам посвящают свои исследования как ученые, так и практические работники¹. Выполненные в разное время, они отражают основные этапы становления и развития российского законодательства, регламентирующего порядок организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принципы построения системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В работе анализируется уникальный опыт регионального законодательства, особенности организации государственной власти в отдельных субъектах Российской Федерации, исследуются проблемы взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти. Однако большинство из них было выполнено до начала проведения в Российской Федерации административной реформы, на-

¹ См.: *Агафонкин Д. Б.* Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002 ; *Агибалов Ю. В.* Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами : монография. Воронеж, 1998 ; *Его же.* Организация государственного и муниципального управления в субъектах Российской Федерации : практика и проблемы // Социально-гуманитарные науки и практика государственного управления в России и за рубежом : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Воронеж, 2000 ; *Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е.* Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001 ; *Кухтик С. Н.* Конституционно-правовые основы системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998 ; *Князев С. Д.* Конституционно-правовые основы организации государственной власти в Приморском крае как субъекте Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1997. № 4 ; *Малый А. Ф.* Органы государственной власти области : проблемы организации : монография. Архангельск, 1999 ; *Савин В. И.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998 ; *Собянин С. С.* Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал рос. права. 2006. № 10 ; *Кокотов А. Н.* Особенности организации государственной власти в Свердловской области // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации. М., 1999 ; *Лебедев В. А.* Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000 ; *Медвецкий О. М.* Двухпалатные парламенты в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3 ; *Меркулов Е. С.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2007 ; *Опрятов В. И.* Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрального федерального округа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006 ; *Шахов Д. В.* Конституционно-правовое регулирование формирования системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

правленной на разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Эта реформа привела к необходимости совершенствования действующего законодательства и, прежде всего, базового закона, определяющего общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, исследование системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ее формирования и механизма взаимодействия органов государственной власти в условиях разграничения предметов ведения и полномочий является весьма актуальным.

1. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации в 1993–2001 гг.

В соответствии со ст. 2 Конституции (Основного закона) РСФСР (в ред. 1991 г.) вся власть в РСФСР принадлежит многонациональному народу РСФСР. Народ осуществляет свою государственную власть непосредственно через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР. Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборность всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетность их народу, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих. В соответствии со ст. 85 Конституции РСФСР Советы народных депутатов – Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР, съезды народных депутатов, верховные советы республик в составе РСФСР, местные Советы народных депутатов – краевые, областные, автономных областей, автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские – составляют единую систему представительных органов государственной власти РСФСР.

Советы народных депутатов руководили всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства как непосредственно, так и через создаваемые ими органы государственного управления. Советам были подотчетны и подконтрольны исполнительные и распорядительные органы. Местное самоуправление осуществлялось населением через соответствующие местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. В соответствии с нормами Конституции РСФСР (ст. 132, 140) республики в составе РСФСР были наделены правом принимать законы, а другие территориальные образования – только решения.

Конституция Российской Федерации, принятая в результате всенародного голосования в декабре 1993 г., в ст. 3 закрепила норму, в соответствии с которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Конституции также было закреплено равноправие субъек-

тов Российской Федерации, при этом республики имеют свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ – свой устав и законодательство (ст. 5).

В соответствии со ст. 10 Конституции государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ст. 11 ч. 2). Только в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы государственной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 ч. 2). Кроме этого, федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы или передавать часть своих полномочий субъектам РФ по согласованию с их органами исполнительной власти (ст. 78 ч. 1, 2). В соответствии с главой 8 Конституции РФ в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций осуществляется местное самоуправление. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы государственной власти вправе контролировать только осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться законом с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ст. 131, 132). В статье 65 закреплён именной состав субъектов РФ, включающий 21 республику, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономную область и 10 автономных округов. В соответствии со ст. 66 Конституции РФ статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, а статус других субъектов РФ – Конституцией РФ и уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта РФ. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится вопрос «установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления».

Вступление в силу Конституции РФ потребовало коренных изменений действующего законодательства на федеральном уровне и создания регионального законодательства в субъектах РФ. Согласно Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами

организации системы органов государственной власти, установленными Федеральным законом, который был принят только в 1999 г.²

Таким образом, на протяжении шести лет после принятия Конституции РФ субъекты РФ осуществляли правовое регулирование исходя из собственного понимания основ конституционного строя. Проведенный нами анализ норм конституций и уставов субъектов Федерации показал, что органы государственной власти имели в субъектах РФ не только различные наименования, но и структуру, порядок формирования и полномочия. К примеру, в большинстве республик, входящих в состав России, были учреждены посты Президентов, но их статус неодинаков.

Так, в Татарстане Президент являлся главой государства и возглавлял систему органов государственного управления; в Кабардино-Балкарии, Адыгее, Республике Саха (Якутия) – главой государства, высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, при этом наряду с Президентом существовала должность Председателя Правительства; в Республике Башкортостан он являлся главой республики, высшим должностным лицом, руководил деятельностью Кабинета Министров, назначал Премьер-министра; в республиках Тыва, Марий Эл, Бурятия Президент являлся главой государства и исполнительной власти, возглавлял Правительство республики; в Северной Осетии – Алании – главой государства и главой исполнительной власти, имел право председательствовать на заседании Правительства³. В республиках Карелия, Хакасия должности Президента не было, а высшим должностным лицом и главой исполнительной власти являлся Председатель Правительства, избранный населением. В Республике Коми исполнительную власть осуществлял глава республики, который возглавлял и Правительство; в Республике Мордовия глава республики являлся главой государства и ее высшим должностным лицом. В Республике Дагестан высшим органом исполнительной власти являлся Государственный Совет в количестве 14 человек, который формировался Конституционным Собранием. Госсовет возглавлял Председатель, избираемый Конституционным Собранием путем тайного голосования, который и являлся главой государства. Госсовет, с согласия народного Собрания, назначал Председателя Правительства, обеспечивал взаимодействие органов государственной власти.

В республиках Хакасия, Карелия, Тыва Правительство являлось высшим исполнительным и распорядительным органом власти, тогда как в большинстве республик Правительство – исполнительно-распорядительный орган – не имело самостоятельного статуса (Ингушетия, Кабарди-

² См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ Здесь и далее ссылки на конституции субъектов РФ приводятся по источнику: Конституция Республики в составе Российской Федерации. Вып. 1. М., 1995.

но-Балкария, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Адыгея, Башкортостан), в Республике Калмыкия Правительства нет.

В Республике Удмуртия высшим должностным лицом являлся Председатель Государственного Совета, руководитель высшего представительного, законодательного и контрольного органа, а исполнительную власть осуществляло Правительство, подотчетное Госсовету.

Созданные в республиках парламенты, в том числе двухпалатные (Башкортостан, Кабардино-Балкария, Карелия, Саха (Якутия)), обладали различным статусом. Основные отличия заключались в специфическом содержании полномочий этих государственных органов власти, а также в особенностях их структуры и порядка формирования. Парламенты республик имели самые различные наименования: Народное Собрание (Дагестан, Ингушетия, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия); парламент (законодательное собрание) (Кабардино-Балкария, Северная Осетия – Алания, Тыва); Государственный Совет (Коми, Татарстан, Удмуртия, Адыгея); Верховный Совет (Хакасия); народный Хурал (Калмыкия). Конституциями республик в компетенцию законодательных и представительных органов, кроме основной функции – принятия законодательных актов, включались также некоторые полномочия по назначению или согласованию назначения отдельных должностных лиц исполнительных органов власти и контролю за их деятельностью. Так, в Татарстане Государственный Совет по представлению Президента Республики утверждал Премьер-министра, согласовывал структуру Кабинета Министров, образовывал и упразднял министерства и государственные комитеты, решал вопросы о доверии Кабинету Министров, назначал председателя национального банка, прокурора Республики, избирал судей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Суда, районных судов, руководил деятельностью местных Советов народных депутатов, отменял решения районных и городских Советов народных депутатов в случае не соответствия их закону и др. Госсовет имеет право отрешать Президента от должности за нарушение Конституции только с учетом заключения Конституционного Суда. Согласно Конституции Республики Татарстан, в соответствии со ст. 124 «представительными органами государственной власти в районах, городах ... являются соответствующие советы народных депутатов», а ст. 128 определяет, что «функции управления в районе, городе выполняет местная администрация на основе и во исполнение законов Республики Татарстан». Местная администрация подотчетна соответствующему Совету народных депутатов и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. В соответствии со ст. 130 «деятельностью местной администрации руководит глава администрации. Глава администрации района, города республиканского подчинения назначается Президентом Республики Татарстан с согласия соответствующего Совета народных депутатов или избирается гражданами по предложению Президента Республики Татарстан. Глава администрации города назначается главой вышестоящей администрации с согласия соответствующего Совета народных депутатов».

В Удмуртской Республике Государственный Совет является высшим представительным, законодательным и контрольным органом, а его председатель – высшим должностным лицом республики. Парламент этой республики назначает Председателя Правительства по представлению Председателя Госсовета, заместителей Председателя, министров, судей всех судов, а также осуществляет контроль за соблюдением Конституции и законов республики, Конституции и законов РФ на территории республик. Госсовет, в частности, имеет право отменить постановления и распоряжения Правительства, противоречащие законодательству.

В ряде республик парламенты наделены правом давать согласие на назначение Председателя Правительства (Северная Осетия – Алания, Башкортостан, Саха (Якутия)), назначать председателей Правительства (Ингушетия, Кабардино-Балкария), утверждать структуру Правительства, давать согласие на назначение отдельных должностных лиц республик и органов исполнительной власти, и т.д.

В основу организации государственной власти в других субъектах РФ были положены также принципы разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную в соответствии с установленной компетенцией. Согласно уставам субъектов Федерации, органами законодательной власти являлись:

- а) Дума – в Воронежской, Белгородской, Тамбовской, Курской, Саратовской областях и большинстве других субъектов Федерации;
- б) Законодательное Собрание – в Нижегородской, Вологодской, Иркутской, Ленинградской, Свердловской областях и ряде других субъектов Федерации;
- в) Государственная Дума – в Ярославской области, Ставропольском крае;
- г) Собрание депутатов – в Архангельской, Липецкой, Псковской областях;
- д) Губернская дума – в Самарской области;
- е) Совет депутатов – в Новосибирской области;
- ж) Совет народных депутатов – в Орловской области.

В абсолютном большинстве законодательные (представительные) органы краев и областей были однопалатными, за исключением Законодательного собрания Свердловской области, состоявшего из двух палат: областной Думы и палаты представителей.

Исполнительную власть в этих субъектах РФ осуществляли:

- а) губернатор и возглавляемое им правительство – в Ставропольском крае, Ленинградской области;
- б) глава администрации области и возглавляемая им администрация – в Архангельской, Белгородской, Липецкой, а также в большинстве других краев и областей;
- в) губернатор и возглавляемая им администрация – в Нижегородской, Тюменской, Саратовской, Иркутской областях;
- г) губернатор, правительство – в Свердловской, Ярославской областях;
- д) мэрия и мэр – в г. Москве.

В Воронежской области исполнительная власть осуществлялась главой администрации области. Глава администрации области являлся высшим должностным лицом исполнительного органа власти и руководил деятельностью органов исполнительной власти области на основе единоначалия. Для решения хозяйственных, социальных, экономических вопросов, отнесенных к компетенции администрации области, был образован коллегиальный орган – правительство Воронежской области как структурное подразделение администрации области. В состав правительства Воронежской области входили: первый заместитель главы – председатель правительства области; первый заместитель председателя правительства; заместители председателя правительства.

В ряде субъектов РФ в систему органов государственной власти входили и территориальные органы государственного управления. В республиках Ингушетия, Коми, Татарстан, Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия), Хакасия; в Новосибирской области, районах и городах республиканского (областного) значения образовывались представительные и исполнительные органы государственной власти, которые осуществляли государственное управление на своей территории. Они входили в единую систему органов государственной власти республики (области). Решения вышестоящих органов государственной власти были для них обязательны. Исполнительные органы власти районов были подотчетны не только вышестоящим органам власти, но и соответствующему представительному органу государственной власти. Местный представительный орган государственной власти не являлся законодательным органом и поэтому принимаемые им решения носили подзаконный характер, но они являлись обязательными для исполнения местными органами государственной власти и местного самоуправления. Руководители местных органов государственной власти избирались населением (Адыгея, Хакасия), избирались или назначались Президентом (Ингушетия, Татарстан), избирались из числа депутатов (Мордовия), назначались главой администрации области по согласованию с соответствующим Советом (Новосибирск). В Республике Карелия функции государственного управления на местах осуществляли органы государственного управления Республики через свои территориальные структуры (представителей). В Свердловской области функции государственного управления на местах осуществляли управленческие округа. В соответствии с Законом области «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области» на территории управленческих округов действовали территориальные исполнительные органы государственной власти, которые охватывали несколько муниципальных образований (районов). При этом в каждом районе образовывались органы местного самоуправления, имеющие собственную компетенцию в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

В Ленинградской области, в соответствии со ст. 9 Устава Ленинградской области, осуществлялись государственное управление и местное самоуправление. Государственное управление на местном уровне осуществлялось главами администраций районов, назначаемыми губернатором Ленинградской области⁴. В этот период активно шел процесс разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ⁵.

Проведенное нами исследование показало, что Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила за субъектами РФ право самостоятельного определения системы органов государственной власти в субъекте Федерации в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Однако отсутствие федерального закона привело к тому, что субъекты РФ по своему усмотрению не только устанавливали систему органов государственной власти в субъекте, но и принимали конституции и уставы субъектов Федерации, которые не соответствовали нормам Конституции РФ. В связи с этим актуальным стало наведение порядка на конституционно-правовом поле, прежде всего, с точки зрения соответствия регионального и федерального законодательства конституционным нормам.

Комитетом Государственной Думы по делам Федерации и региональной политики первого созыва был разработан законопроект «Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который регулировал вопросы формирования органов государственной власти в субъектах Федерации. Закон был принят Государственной Думой в апреле 1995 г. и после преодоления «вето» Совета Федерации представлен Президенту РФ на подпись. Президент РФ отклонил закон, ссылаясь на то, что в нем не отражен конституционный принцип единства системы исполнительной власти в стране⁶. Проект федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был подготовлен уже Комитетом Государственной Думы второго созыва. Его прохождение было непростым. Закон был принят два раза Государственной Думой в третьем чтении. Как и предыдущий закон, он отклонялся и Советом Федерации, и Президентом РФ. После всевозможных обсуждений

⁴ См.: Устав Ленинградской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1. М., 1995.

⁵ См.: Агибалов Ю. В. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами : монография. Воронеж, 1998.

⁶ См.: Федеральный центр и субъекты Федерации. Противостояние или взаимодействие : сб. статей и док. М., 2001. С. 106.

и согласований он принимался в обновленной редакции еще четыре раза⁷. Принятый Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) вступил в силу в октябре 1999 г. В этом законе были закреплены единые принципы формирования органов государственной власти субъектов Федерации, их статус и полномочия, а также основы взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и органов исполнительной власти субъекта РФ. В отдельной главе закреплялись нормы, предусматривающие обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Федерации. В статье 30 Закона был установлен переходный период для приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с этим федеральным законом и обеспечения преемственности власти: два календарных года со дня вступления его в силу.

Как показала практика реализации данного Закона, он, с одной стороны, не смог в достаточной степени урегулировать весь круг вопросов, относящихся к предмету его ведения, а с другой – вызывал неудовлетворение как со стороны Президента РФ, так и со стороны отдельных субъектов Федерации. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. Президент РФ В. В. Путин подчеркнул, что «сегодня в территориях государственный орган или должностное лицо может уклоняться от исполнения решения суда, признавшего закон или иной нормативный правовой акт неконституционным или противоречащим федеральному законодательству. Может продолжать применять акты, признанные судом, недействительными... Федеральная власть, Президент России должны иметь правовую возможность навести здесь порядок. И руководители регионов должны иметь право влиять на местные органы власти, если они принимают не конституционные решения, попирают свободы граждан»⁸.

Реализацией этого положения Послания Президента РФ стало принятие Федерального закона от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹, направленного на сдерживание и пресечение центробежных тенденций в субъектах Федерации. Он предоставил полномочия и опре-

⁷ См.: Горшков А. И., Овсянников Ю. М. Проблема взаимодействия федерального центра и субъектов Российской Федерации в законодательной работе Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике в 1994–2001 годы // *Федеральный центр и субъекты Федерации : противостояние или взаимодействие : сб. статей и док.* М., 2001. С. 106–107.

⁸ Государство Россия. Путь к эффективному государству : послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2000. С. 28–29.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 31. Ст. 3205.

делил механизм, с помощью которого федеральная власть, не вмешиваясь в компетенцию региональной власти, способна защитить общенациональные интересы на территории субъекта Федерации. Закон установил нормы, в соответствии с которыми законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации за допущенные нарушения Конституции РФ, федерального и регионального законодательства может быть распущен в установленном законом порядке высшим должностным лицом субъекта Федерации либо федеральным законом о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. В этом Законе также закреплен механизм досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ путем отрешения от должности Президентом РФ.

Наряду с инициативой Президента РФ законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации и члены Совета Федерации предлагали свои изменения и дополнения.

По данным А. И. Горшкова и Ю. М. Овсянникова, за два года действия Федерального закона Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике рассмотрел 36 законопроектов¹⁰. Одним из законов, принятых в этот период, был Федеральный закон от 8 февраля 2001 г. № 3-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹.

Этим Законом в Федеральный закон № 184-ФЗ была внесена ст. 30.1, закрепляющая норму, в соответствии с которой запрет на избрание более двух сроков подряд на должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации распространялся только на лиц, избираемых на должность после вступления в силу Федерального закона № 184-ФЗ. Это позволило действующим руководителям избираться на третий и четвертый сроки подряд.

Проведенное нами исследование позволило сделать вывод, что в переходный период, установленный Федеральным законом № 184-ФЗ, не только осуществлялось приведение в соответствие с ним регионального законодательства, но и совершенствовался сам базовый закон.

2. Совершенствование законодательства об общих принципах организации системы органов государственной власти

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин определил в качестве приоритетов решение следующих задач:

– определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции;

¹⁰ См.: Горшков А. И., Овсянников Ю. М. Указ. соч. С. 107.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 7. Ст. 608.

– разграничение федеральными законами предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления;

– наведение порядка в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти;

– наведение порядка в межбюджетных отношениях;

– проведение систематизации законодательства¹².

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. Президент РФ В. В. Путин, говоря о необходимости проведения административной реформы в России, предложил:

– модернизировать систему исполнительной власти в целом;

– провести анализ реализуемых государственных функций и сохранить только необходимые из них;

– определиться с перечнем информации, которую государственные органы обязаны делать публично доступной;

– регламентировать положение о том, что все договоры о разграничении полномочий между центром и субъектами Федерации должны проходить процедуру утверждения федеральным законом;

– определиться со структурой местного самоуправления в федеральном законодательстве и подготовить новую редакцию Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³.

В соответствии с этим в 2002–2004 гг., были приняты 8 федеральных законов, которые вносили изменения и дополнения в базовый Федеральный закон № 184-ФЗ. Данные законодательные акты были призваны:

– регулировать порядок формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ¹⁴, обнародования Конституции (Устава) субъекта РФ и законов субъекта РФ;

– установить общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ и экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта РФ¹⁵;

2013. № 2

¹² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2001.

¹³ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2002. С. 12, 24.

¹⁴ См.: О внесении дополнений и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3024.

¹⁵ См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

– установить порядок наделения гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению Президента РФ и досрочного прекращения его полномочий¹⁶.

Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ в п. 2 ст. 26.3. был закреплён перечень полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения (41 полномочие), осуществляемых органами государственной власти субъектов Федерации самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ (за исключением субсидий из федерального бюджета). Пунктом 7 ст. 26.3 указанного закона закреплено, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26.3 и установленные иными федеральными законами, осуществляются за счёт субвенций из федерального бюджета. Эти изменения и дополнения, безусловно, носили принципиальный характер и оказали существенное влияние на формирование регионального законодательства.

В то же время с декабря 2004 г. п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ стал постоянно пополняться новыми полномочиями субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, которые должны осуществляться за счёт средств бюджета субъекта Федерации. Так, принятыми Государственной Думой федеральными законами от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ и № 199-ФЗ были определены ещё 14 полномочий субъектов Федерации¹⁷.

В дальнейшем эта практика была продолжена. В Закон постоянно вносились дополнения и изменения, либо закреплялась новая редакция уже имеющихся полномочий. В настоящее время к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств субъекта РФ, отнесено решение 102 вопросов.

Процесс закрепления за субъектами полномочий продолжался. Федеральным законом № 184-ФЗ было закреплено, что полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а

¹⁶ См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹⁷ См.: О введении в действие Гражданского кодекса Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17; О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ // Там же. Ст. 25.

также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, не предусмотренные п. 2 ст. 26.3, могут передаваться для осуществления их органами государственной власти субъектов Федерации федеральными законами. Финансовое обеспечение этих полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»¹⁸ введена новая статья 26.3.1, в соответствии с которой органы государственной власти субъекта РФ вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданным им в соответствии с п. 7 ст. 26.3 настоящего Федерального закона, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами.

Таким образом, федеральный законодатель, дополняя перечень полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, фактически снимает с федерального уровня финансовую нагрузку, при этом сегодня очевидно, что многие из этих вопросов не могут быть реализованы за счет средств бюджета субъекта Федерации (без субвенций из федерального бюджета).

Большое внимание законодатель уделяет правовому регулированию статуса органов государственной власти субъектов РФ (от порядка их формирования и наименования до организации деятельности и прекращения полномочий). За прошедшие годы законодательство по этим вопросам неоднократно менялось. Так, например, Федеральным законом от 23 декабря 2010 г. № 376-ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплена норма, в соответствии с которой наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти¹⁹, а Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 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 п. 6 ст. 18 внесено дополнение, в соответствии с которым наименование должности высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 10.

¹⁹ См.: Там же. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 6991.

субъекта Федерации) не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации²⁰. Этим Законом установлен переходный период до 1 января 2015 г., в течение которого конституции (уставы) субъектов РФ должны быть приведены в соответствие с этим Федеральным законом.

Согласно конституционным нормам в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ); государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11 Конституции РФ; вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). Однако федеральный законодатель продолжает осуществлять правовое регулирование вопросов, связанных с системой и структурой органов государственной власти, порядком их формирования и прекращения деятельности.

Так, например, в Федеральном законе № 184-ФЗ были закреплены основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ как постоянно действующего высшего и единственного органа законодательной власти субъекта Федерации. В соответствии с ним наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ, а число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и срок их полномочий устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ самостоятельно. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Правомочность заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации определяется его регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности. Анализ этих положений Федерального закона № 184-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что Закон предоставлял достаточно широкие полномочия законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Федерации по вопросам организации их деятельности. Внесенные федеральными законами дополнения значительно уменьшили самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ, в том числе и по вопросам, относящимся к компетенции субъектов Федерации. Так, Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ была дополнена положе-

²⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 18.

нием, в соответствии с которым не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации – не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах, а Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ была закреплена норма, в соответствии с которой число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливалось законом субъекта Федерации.

Законом субъекта Федерации должна определяться и правомочность заседаний законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. При этом в Федеральном законе определено, что заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Правомочное заседание (далее – заседание) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ проводится не реже одного раза в месяц. Вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации собирается на первое заседание в установленный конституцией (уставом) субъекта Федерации срок, который не может превышать тридцать дней со дня избрания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в правомочном составе²¹.

Законодательством определено, что число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории данного субъекта. Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. № 42-ФЗ определено, что установленное число депутатов должно составлять:

- а) не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тыс. человек;
- б) не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн человек;
- в) не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от 1 до 2 млн человек;
- г) не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 млн человек²².

На протяжении последних лет неоднократно менялся порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

²¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 26. Ст. 3074.

²² См.: Там же. 2010. № 15. Ст. 1738.

Так, в статье 18 Федерального закона № 184-ФЗ была закреплена норма, в соответствии с которой высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими, в соответствии с федеральным законом, активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, за исключением случаев, когда на день вступления в силу настоящего Федерального закона конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрено наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) путем избрания его специально созываемым собранием представителей. Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ в ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ были внесены изменения, в соответствии с которыми гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ.

Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ был возвращен порядок выборов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) гражданами Российской Федерации²³.

Этими законами устанавливались императивные нормы: субъекты РФ должны были закреплять их в своих конституциях (и уставах) и руководствоваться ими в практической деятельности. Естественно, ни о какой самостоятельности субъектов Федерации в осуществлении собственного правового регулирования по этим вопросам, относящимся к компетенции субъектов РФ, речи не было. Впервые за последние годы Федеральным законом от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» субъектам РФ предоставлено право самостоятельно определять, каким образом будет избираться высшее должностное лицо субъекта Федерации. В соответствии с п. 3. ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ (в ред. от 02.04.2013) высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а в п. 3.2 этой статьи указано, что конституцией (уставом), законом субъекта РФ может быть предусмотрено: высшее должностное лицо субъекта РФ

²³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

(руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации²⁴. Право решать этот вопрос предоставлено законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ. Этот пример, несомненно, является позитивным и на практике предоставляет возможность субъектам РФ реализовать свои права, предусмотренные Конституцией РФ.

На федеральном уровне последовательно осуществлялся курс на повышение ответственности органов государственной власти субъектов РФ. Федеральным законом от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Федеральный закон № 184-ФЗ был дополнен ст. 3.1, предусматривающей ответственность органов государственной власти субъектов РФ за нарушения Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов²⁵. Этим законом предусматриваются нормы, закрепляющие такие меры ответственности, как роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), а также закреплён механизм реализации этих норм.

3. Современное состояние системы органов государственной власти в субъектах Федерации

В субъектах Федерации с 2000 г. осуществляется последовательная работа по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Проведенный нами анализ конституций субъектов РФ позволил сделать вывод, что по состоянию на 1 января 2013 г. в большинстве субъектов РФ структура и наименование органов государственной власти субъектов РФ соответствуют федеральному законодательству. Так, в конституциях всех республик в составе Российской Федерации предусмотрено наличие законодательных (представительных) органов государственной власти.

Наименования этих органов различаются в соответствии с историческими, национальными и иными традициями субъектов РФ. Так, в Чеченской, Кабардино-Балкарской республиках, Республике Северная Осетия – Алания законодательный (представительный) орган государственной власти называется *Парламентом*; в Удмуртской, Чувашской республиках, республиках Татарстан, Коми и Адыгея – *Государственный Совет*; *Государственное Собрание* в республиках именуется: *Курултай* в Башкортостане, *Парламент* в Марий Эл; *Ил Тумэн* в Республике Саха (Яку-

²⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1638.

²⁵ См.: Там же. 2000. № 31. Ст. 3205.

тия), Мордовии; *Эл Курултай* в Республике Алтай; *Верховный Совет* в Республике Хакасия, Республике Тыва; *Народное Собрание* (Парламент) в Карачаево-Черкесской Республике, республиках Ингушетия и Дагестан; Народный Хурал в республиках Бурятия и Калмыкия; *Законодательное Собрание* в Республике Карелия. Все эти органы являются в настоящее время однопалатными и избираются населением на 5-летний срок.

К компетенции региональных парламентов относятся, в основном, вопросы, закрепленные в Федеральном законе № 184-ФЗ. В то же время конституциями республик отдельные из них наделяются дополнительными полномочиями. Так, например, в соответствии со ст. 47 Конституции Республики Удмуртия Глава Удмуртской Республики совместно с Государственным Советом определяет внутреннюю политику Удмуртской республики²⁶; к ведению Народного Хурала Республики Бурятия относится «определение совместно с Главой Республики Бурятия внутренней политики и внешнеэкономических связей Республики Бурятия»²⁷; в Республике Татарстан к ведению Государственного Совета относится утверждение по представлению Президента Республики Татарстан кандидатуры Премьер-министра; согласование предложений Президента Республики Татарстан о назначении заместителей Премьер-министра, об образовании и упразднении министерств и государственных комитетов Республики Татарстан²⁸.

Высшим должностным лицом в Адыгее, Ингушетии, Северной Осетии – Алании, Калмыкии, Мордовии, Коми, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Чувашии, Удмуртии и Чечне является Глава Республики. В республиках Алтай, Карелия, Тыва, Бурятия, Марий Эл и Хакасия – Глава Республики – председатель правительства, а в республиках Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия) и Дагестан – Президент Республики.

В соответствии с Конституционным законом Республики Саха (Якутия) от 8 июня 2012 г. 1077-З № 1035-IV со дня прекращения своих полномочий Президентом Республики Саха (Якутия) наделенным полномочием высшего должностного лица Республики Саха (Якутия) высшим должностным лицом Республики Саха (Якутия) будет Глава Республики²⁹.

В большинстве республик высшим исполнительным органом государственной власти является Правительство, которое возглавляет Глава

²⁶ См.: Конституция Республики Удмуртия (ред. от 04.06.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ См.: Конституция Республики Бурятия (ред. от 06.05.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸ См.: Конституция Республики Татарстан (ред. от 22.06.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: Конституция Республики Саха (Якутия) (ред. от 08.06.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Республики (Алтай, Карелия, Бурятия, Хакасия, Марий Эл и Чеченская Республика); Председатель Правительства (Ингушетия, Тыва, Северная Осетия – Алания, Калмыкия, Дагестан, Мордовия, Коми, Кабардино-Балкария, Карачеево-Черкесия, Удмуртия. Президент Республики – Республика Башкортостан. В трех республиках высшим исполнительным органом власти является Кабинет Министров, который возглавляет Премьер-министр (Адыгея, Татарстан) или Председатель (Чувашская Республика).

Во всех республиках высшее должностное лицо субъекта Федерации возглавляет исполнительную власть и формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. В большинстве республик Глава Республики (Президент) назначает Председателя Правительства Республики с согласия законодательного (представительного) органа государственной власти республики.

В республиках, в которых Глава Республики возглавляет Правительство Республики (Алтай, Карелия, Бурятия, Хакасия, Марий Эл и Чеченская Республика), законодательный (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта Федерации дает согласие на назначение первого заместителя и заместителей Председателя Правительства, министров в сфере финансов, экономики; членов правительства (Республика Алтай). Конституцией Республики Чувашия к компетенции Государственного Совета относится дача согласия на назначение Председателя Кабинета Министров Чувашской Республики, если Глава Чувашской Республики не совмещает свою должность с должностью Председателя Кабинета Министров Чувашской Республики³⁰.

Конституцией Республики Адыгея к компетенции Государственного Совета – Хасе Республики Адыгея относится оформление согласия на назначение на должность Премьер-министра Республики Адыгея, заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, за исключением заместителей Премьер-министра Республики Адыгея – руководителей исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея; руководителей органов исполнительной власти Республики Адыгея, ведающих вопросами финансов, экономического развития, социальной защиты и сельского хозяйства³¹.

В остальных субъектах РФ система органов государственной власти различается незначительно. Так, в большинстве субъектов Федерации высшим должностным лицом является губернатор (в г. Москве – мэр). Законодательным (представительным) органом государственной власти в 28 субъектах Федерации является Законодательное Собрание, в 26 – Дума, в 3 – Собрание Депутатов (Ненецкий автономный округ, Архангельская и Псковская области), в 2 – Областной Совет народных депутатов (Орлов-

³⁰ См.: Конституция Чувашской Республики (ред. от 30.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ См.: Конституция Республики Адыгея (ред. 06.06.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ская и Кемеровская области), в Липецкой области – Областной совет, в Самарской – Губернская Дума, а в Хабаровском крае – Законодательная Дума. В результате проведенной работы по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным в уставах субъектов Федерации были, в основном, продублированы нормы Федерального закона № 184-ФЗ (с последующими дополнениями и изменениями) как в части процедуры формирования, так и полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти. Сохранились определенная специфика в их наименовании, а также участие отдельных законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в процессе формирования исполнительных органов государственной власти субъектов.

Так, например, в уставах Пермского и Ставропольского краев, Пензенской, Калининградской, Свердловской и Волгоградской областей закреплена норма, в соответствии с которой законодательный (представительный) орган государственной власти дает согласие губернатору на назначение председателя регионального правительства. В 21 субъекте Федерации законодательный (представительный) орган государственной власти согласовывает назначение на должности заместителей губернатора и председателя правительства, отдельных министров (руководителей исполнительных органов государственной власти); в 14 субъектах – вице-губернаторов, первых заместителей губернаторов. В уставах 18 субъектов РФ не предусмотрено участие законодательных (представительных) органов государственной власти в формировании исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

Высшим органом исполнительной власти в 48 субъектах Федерации является Правительство, а в 14 (Краснодарский, Приморский, Алтайский края, Ненецкий автономный округ, Владимирская, Томская, Липецкая, Костромская, Кемеровская, Псковская, Смоленская, Курская, Магаданская и Тамбовская области) – администрация. Руководителями администраций и 37 правительств регионов являются губернаторы. В четырех регионах (Калининградская, Свердловская, Челябинская области и Пермский край) правительство возглавляет Председатель правительства, назначаемый губернатором. В 6 регионах (Красноярский, Ставропольский края, Пензенская, Тульская, Волгоградская, Астраханская области) – вице-губернатор (первый заместитель губернатора).

Формирование высшего исполнительного органа государственной власти, определение структуры исполнительных органов государственной власти отнесено к компетенции губернаторов регионов, которые осуществляют эти полномочия самостоятельно либо с участием законодательного (представительного) органа государственной власти в порядке, определенном уставом субъекта РФ. Уставами Свердловской, Новосибирской областей и г. Москвы предусмотрена возможность создания территориальных исполнительных органов государственной власти. Порядок

образования и их компетенция закрепляются областным законом или постановлением правительства³².

Проведенное нами исследование позволило сделать следующие выводы.

1. В большинстве субъектов РФ за последние годы региональное законодательство приведено в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством в части закрепления норм, определяющих систему органов государственной власти субъектов РФ, их наименования. В настоящее время только в Конституции республик Татарстан, Дагестан и Башкортостан не внесены изменения в наименования должности высшего должностного лица республики. Для этого еще есть время, так как Федеральным законом от 28 октября 2010 г. № 406-ФЗ установлен переходный период до 1 января 2015 г.

2. Совершенствование федерального законодательства, внесение в базовый Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» изменений 94 федеральными законами привело к тому, что вместо «установления общих принципов организации системы органов государственной власти» в Российской Федерации фактически осуществляется правовое регулирование статуса органов государственной власти субъектов Федерации, вопросов организации их деятельности федеральными законами.

3. Проводимая на федеральном уровне работа по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации позволило в 2003 г. закрепить за субъектами Федерации 41 полномочие по предметам совместного ведения. Данные полномочия осуществлялись органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно за счет средств бюджета субъектов Федерации (за исключением субсидий из федерального бюджета), что, безусловно, оказало положительное влияние и на формирование регионального законодательства. Однако за последние десять лет наметилась тенденция пополнения этого перечня, и в настоящее время уже 102 вопроса отнесены к полномочиям субъектов Федерации, которые они должны осуществлять за счет собственных средств. Дополняя перечень полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, федеральный законодатель фактически снимает с федерального уровня финансовую нагрузку, в то время как очевидно, что многие из этих вопросов не могут быть реализованы за счет средств бюджета субъекта Федерации (без субвенций из федерального бюджета).

³² См, например.: Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области : обл. закон от 24 декабря 1996 г. (в ред. от 20.06.2012) ; О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области : закон Новосибирской области от 3 марта 2004 г. № 168-ОЗ (в ред. от 10.12.2010) ; О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы : пост. правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Дальнейшее совершенствование федерального законодательства должно быть направлено на увеличение в Федеральном законе № 184-ФЗ диспозитивных норм, позволяющих субъектам РФ осуществлять собственное правовое регулирование системы органов государственной власти в субъектах, исходя из исторических и иных местных традиций, в соответствии с основами конституционного строя.

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: uagibalov@govrn.ru

Тел.: 8(473) 255-53-32

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Voronezh Branch

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the Public Service Recruitment Policy Department

E-mail: uagibalov@govrn.ru

Tel.: 8(473) 255-53-32