

ГОРБУНОВА С. Р.
ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИК ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Аннотация. Рассмотрены правовые основы организации исполнительной власти в республиках Приволжского федерального округа, порядок образования органов исполнительной власти республик. Приведены примеры из Конституций республик о порядке образования высшего исполнительного органа государственной власти субъекта.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, республики Приволжского федерального округа, Конституции республик Приволжского федерального округа исполнительная власть, правительство, высшее должностное лицо республики, глава исполнительной власти.

GORBUNOVA S. R.
EXECUTIVE POWER IN SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION:
A STUDY OF VOLGA FEDERAL DISTRICT

Abstract. The article considers the legal basis for the organization of executive power in the republics of the Volga Federal District and the procedure of the formation of executive bodies of the republics in question. The author studies a number of relevant extracts from the constitutions of the republics on the formation of the supreme executive body of a subject.

Keywords: constitution of Russian Federation, republics of Volga Federal District, constitutions of Volga Federal District Republics, executive power, government, senior official of republic, head of executive branch.

Приволжский федеральный округ (ПФО) – федеральный округ, образованный указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года [3].

В состав ПФО входят 14 субъектов: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область. Центр федерального округа – г. Нижний Новгород.

Организация исполнительной власти в субъектах Российской Федерации – одно из ключевых направлений реализации эффективной государственной политики в области социально-экономического развития страны. Актуальность темы обусловлена определением конституционно-правового статуса субъекта после принятия Конституции Российской

Федерацией в 1993 году. Данная проблема нашла свое отражение в работах ученых в области конституционного и административного права, таких как И.Л. Бачило [10], С.Н. Дьячковский [11], В.Ю. Мазуров [13], Ж.И. Овсепян [14].

После принятия Российской Конституции в регионах сложилось многообразие моделей организации исполнительной власти, в которых место и роль высшего должностного лица имели разный статус. В отечественной юридической литературе, в частности в работах И. Л. Бачило, было высказано предположение о том, что достижение единого стандарта для системы исполнительной власти в субъектах РФ при таком разнообразии сложившихся моделей представляет существенную проблему [10].

Для унификации порядка организации исполнительной власти 6 октября 1999 года был принят Федеральный закон, в результате которого высшее должностное лицо признавалось главой исполнительной власти.

Проведенный анализ принятых и измененных конституций республик ПФО позволяет выделить 2 модели организации исполнительной власти в республиках ПФО:

1) система исполнительной власти, при которой высшее должностное лицо возглавляет и руководит высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (характерна для Республики Татарстан, Республики Башкортостан);

2) структура организации исполнительной власти, при которой высшее должностное лицо возглавляет коллегиальный орган исполнительной власти, тем не менее Конституцией субъекта предусмотрена должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти (Республика Мордовия, Республика Удмуртия, Республика Марий Эл, Республика Чувашия).

Вторая модель организации исполнительной власти в республиках ПФО копирует модель федеральной организации исполнительной власти с раздвоением института главы исполнительной власти (дуалистическая модель) [13]. В данном случае не совсем правильно реализуется принцип, закрепленный в ФЗ «Об общих принципах», в котором высшее должностное лицо – глава исполнительной власти в субъекте. Тем не менее, республики Приволжского федерального округа постарались при формировании и формулировании норм избежать нарушений указано закона, тем самым установив для высшего должностного лица субъекта два вида руководства: функционально-конституционное и организационно-административное [14].

Образование, формирование и функционирование органов исполнительной власти республик ПФО (Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика) определено Конституцией Российской Федерации главой 3 [1]. В свою очередь, в пределах совместного

ведения Российской Федерации и республик в составе ПФО (ст. 72 Конституции РФ) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти республик ПФО образуют единую систему исполнительной власти (ст. 77 Конституции РФ).

Отличительной особенностью конституционного статуса республик в составе Российской Федерации, в частности республик ПФО, является установление своего государственного языка (ст. 68 Конституции РФ).

Согласно статье 77 Конституции Российской Федерации, органы исполнительной власти республик ПФО обладают всей полнотой государственной власти, самостоятельно создают и определяют административно-правовой статус.

Основным законом, как было уже отмечено, определяющим порядок создания и функционирования органов исполнительной власти в субъектах РФ, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2]. Глава 3 указанного ФЗ посвящена порядку организации исполнительных органов государственной власти субъектов, так согласно пункту 1 статьи 17 в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Региональное управление характеризуется функционированием на территории хозяйственных, социально-культурных и организаций различного отраслевого профиля, дающих работу миллионам людей и обслуживающие повседневные спросы и потребности. Учитывая вышеизложенное, при организации управленческой деятельности в субъекте Российской Федерации решающая роль при оценке эффективности деятельности принадлежит именно качеству жизни населения и работе обеспечивающей инфраструктуры.

Органы исполнительной власти республик действуют на основе положений о них, утверждаемых высшим органом исполнительной власти субъекта.

Так, согласно статье 91 Конституции Республики Башкортостан высшим исполнительным органом государственной власти Республики Башкортостан является Правительство Республики Башкортостан. Глава Республики Башкортостан (Президент Республики) возглавляет Правительство Республики Башкортостан. Статья 93 говорит нам о том, что Правительство Республики Башкортостан действует в пределах срока полномочий

Главы Республики Башкортостан, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Правительство Республики Башкортостан слагает свои полномочия перед вновь вступившим в должность Главой Республики Башкортостан, продолжая выполнять свои обязанности до формирования нового Правительства Республики Башкортостан.

К примеру, Конституцию Республики Мордовия, то согласно статье 89 Правительство Республики Мордовия является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Республики Мордовия. Статья 89 закрепляет законодательный принцип формирования структуры Правительства, а в статье 90 говорится, что в Республике Мордовия назначается глава исполнительного органа – Председатель Правительства Республики Мордовия.

В организации государственного управления в республиках ПФО прослеживается различная степень детализации управленческих функций. Так, в Республике Татарстан согласно статье 99, высшим исполнительным органом государственной власти признается Кабинет Министров Республики Татарстан – Правительство Республики Татарстан. Кабинет Министров Республики Татарстан состоит из Премьер-министра, заместителей Премьер-министра, министров, председателей государственных комитетов и руководителей других исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан.

Высшее должностное лицо республик ПФО Российской Федерации, в пределах своих полномочий, отвечает за исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации, осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью и многие другие функции.

Следует отметить, что высшее должностное лицо субъектов Российской Федерации не защищено ни Конституцией Российской Федерации, ни законодательством Российской Федерации, хотя и выполняет важнейшие государственные обязанности по обеспечению социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

В своей работе С. Н. Дьячковский высказал следующую точку зрения на эффективность управления высшего должностного лица в республиках: «Практически во всех республиках высшее должностное лицо обладает широкими полномочиями по отношению к органам исполнительной власти субъекта федерации. Однако с точки зрения политической ответственности максимальная определенность места и роли высшего

должностного лица в региональной политической системе достигнута в тех республиках, где непосредственное руководство правительством является прямой обязанностью высшего должностного лица субъекта федерации. Между тем в республиках, в которых Президент (Глава) республики не совмещает свою должность с должностью Председателя Правительства республики, установлен такой порядок правления, который может в неблагоприятных условиях привести к нежелательной конфронтации в среде высшей политической элиты региона» [11].

Обобщая вышеизложенное, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации – важнейшее звено в развитии системы местного самоуправления. Органы исполнительной власти в субъекте представлены высшим должностным лицом субъекта – главой высшего органа исполнительной власти и определенной главой субъекта согласно федеральному закону и конституции (устава) субъекта структурой органа исполнительной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Порядок выборов высшего должностного лица так же строго регламентирован федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта. Высшее должностное лицо субъекта избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Тем не менее, законодательно закреплён тот факт, что высшее должностное лицо является главой исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, но ряд субъектов, среди которых Республика Мордовия, Республика Удмуртия, Республика Марий Эл, Республика Чувашия в системе органов исполнительной власти, конституцией закрепили должность главы высшего исполнительного органа субъекта, тем самым создав спорный момент в отношении статуса главы субъекта.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - ФЗ от 06 октября 1999 г. N 184-ФЗ (в ред. от 09.03.2016 N 66-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
3. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.
4. Конституция Республики Башкортостан: введена в действие Законом Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. N ВС-22/16. [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
5. Конституция Республики Марий Эл: принята Конституционным Собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 г. [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
6. Конституция Республики Мордовия: принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21 сентября 1995 г. [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
7. Конституция Республики Татарстан (введена в действие Законом РТ от 30 ноября 1992 г. N 1665-XII) [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
8. Конституция Удмуртской Республики: принята Верховным Советом Удмуртской Республики 7 декабря 1994 года [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
9. Конституция Чувашской Республики. Принята Государственным Советом Чувашской Республики 30 ноября 2000 года [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
10. Бачило И. Л., Гришковец А. А., Мелюхин И. С., Салищева Н. Г., Сергиенко Л. А., Хаманева Н. Ю., Шорина Е. В. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. – М.: Юристъ, 1998. – 432 с.
11. Дьячковский С. Н. Особенности организации исполнительной власти в республиках Российской Федерации в условиях формирования централизованной федерации [Электронный ресурс] // Регионология. – 2009. – № 2. – Режим доступа: <http://regionsar.ru/node/257?page=0,1>.
12. Козлова Ю. М. Административное право. Учебник. – М.: Юристъ, 2009. – 757 с.
13. Мазуров В. Ю., Осокова Ю. А. К вопросу о моделях организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Некоторые особенности организации

исполнительной власти в Красноярском крае // Право и социальные отношения. – 2009. – № 2. – С. 204–208.

14. Овсепян Ж. И. О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (предложения о законопроектной деятельности) // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 1. – С. 17–18.