

УДК 342.6

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РЕСПУБЛИКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

З.И. Гадыльшина

Аннотация

В статье рассматриваются особенности системы, структуры органов исполнительной власти в республиках в составе Российской Федерации и их правовой статус.

Ключевые слова: система органов исполнительной власти, структура органов исполнительной власти, правовой статус.

Под исполнительной властью обычно понимается одна из обозначенных Конституцией РФ ветвей государственной власти, главными задачами которой является исполнение законов, осуществление специфического вида деятельности – управления государственными делами (государственного управления), использование для этих целей возможностей как оперативных действий и распорядительства, так и правотворчества [1, с. 563].

Органы исполнительной власти подконтрольны законодательным (представительным) органам, главе государства, но вместе с тем самостоятельно осуществляют свои функции, имеют свои средства воздействия на иные государственные органы.

В Российской Федерации применяются следующие понятия исполнительной власти:

- исполнительная власть в Российской Федерации;
- исполнительная власть Российской Федерации;
- исполнительная власть субъектов Российской Федерации [1, с. 564].

Исполнительная власть в РФ охватывает все уровни исполнительной власти в стране. Это органы исполнительной власти федерального уровня и органы исполнительной власти субъектов РФ. Согласно Конституции РФ исполнительная власть в Российской Федерации является самостоятельной ветвью государственной власти, в которую составным элементом входят органы исполнительной власти субъектов РФ. Несмотря на единство исполнительной власти, Конституция РФ закрепляет также самостоятельность органов исполнительной власти субъектов РФ. Это может означать, что, являясь элементами федеральной системы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют собственную систему.

Таким образом, из положений Конституции можно сделать вывод о том, что исполнительная власть в Российской Федерации включает 1) единую систему исполнительной власти Российской Федерации, в которую входят федеральные

органы исполнительной власти и органы исполнительной власти РФ, осуществляющие полномочия по предметам совместного ведения, и 2) систему исполнительной власти субъектов РФ, в которую входят органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие деятельность по предметам совместного ведения и по предметам исключительного ведения субъектов РФ.

Право республик и других субъектов Российской Федерации на создание органов государственной власти местного уровня вытекает из их конституционного статуса. Конституция РФ признает самостоятельность субъектов РФ в определении ими своей системы органов государственной власти. Основываясь на положениях ст. 72, 73 и 77 Конституции РФ, они вправе в пределах своих полномочий конкретизировать федеральное регулирование в этой области в рамках конституционных требований, а также федеральных законов [2]. При этом следует отметить, что исходя из Конституции и федеральных законов система органов исполнительной власти Российской Федерации более или менее определена [3, 4], чего нельзя сказать о системе органов исполнительной власти субъектов РФ. При определении этой системы необходимо иметь в виду, что органы исполнительной власти субъекта РФ выполняют государственные функции по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и на уровне субъекта Федерации существуют органы исполнительной власти, которые выполняют полномочия исключительного ведения Российской Федерации, и органы исполнительной власти, которые, согласно ст. 73 Конституции, обладают всей полнотой государственной власти.

Однако правовая регламентация элементов, входящих в системы органов исполнительной власти (единой и региональной в Российской Федерации), недостаточна. Как показывает анализ регионального законодательства, субъекты Российской Федерации в своих нормативно-правовых актах иногда упоминают о существовании системы органов исполнительной власти субъектов РФ, но, за редкими исключениями, единого акта, который бы определял состав элементов этой системы, мы не встречаем.

Следовательно, для того чтобы более четко представлять, из каких элементов может состоять система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, необходимо рассмотреть и вопрос о том, какие из органов власти могут входить в систему органов исполнительной власти субъекта РФ, в частности республики, и какой административно-правовой статус они могут иметь. Общеизвестно, что административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливается конституциями, уставами субъектов РФ, детализируется законами субъектов РФ и положениями об этих органах власти и должен определять: во-первых, к какой ветви власти относится этот орган; во-вторых, к какому уровню этой ветви он относится; в-третьих, какова может быть его организационно-правовая форма. Исходя из этого можно предполагать объем его прав и обязанностей, характер компетенции и т. д. [5].

Таким образом, система, структура и компетенция органов исполнительной власти субъектов РФ, в том числе республик, вытекает из федеративного устройства Российской Федерации, правового положения ее субъектов, характера взаимоотношений внутри федерации, распределения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами.

Конституция РФ не устанавливает компетенцию республик и иных субъектов РФ в сфере исполнительной власти, в том числе в отраслях управления, указывая лишь предметы ведения. Субъекты РФ, определяя перечень органов исполнительной власти (а они образуются, как отмечалось, по предметам совместного ведения), тем самым определяют в основном и компетенцию субъекта РФ (см., например, [6]). Однако компетенция органов исполнительной власти – это не только предметы ведения, но и полномочия, необходимые для управления соответствующими объектами. Отсюда возникает необходимость разграничения полномочий между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти республик и других ее субъектов по предметам совместного ведения. Это разграничение практически осуществляется «сверху» – федеральными законами. Федеральные государственные органы передают полномочия, ранее находившиеся в их ведении, субъектам РФ. Иногда передаются полномочия не только по предметам совместного ведения, но и по предметам ведения Российской Федерации. Передаются, как сказано в Законе, «для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (см. [7]).

За последние годы, особенно в ходе реализации административной реформы 2004 года, многие полномочия были переданы республикам и другим субъектам РФ федеральными законами. В основном это «отраслевые» законы – об организации управления отраслями социально-культурного или хозяйственного строительства, о разграничении полномочий в соответствующей сфере. Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (с изменениями от 20 апреля, 18 октября, 1 декабря 2007 г.) были внесены изменения в Закон РФ «Об образовании» [8], в «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья населения» [9], в федеральные законы «О животном мире» [10], «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [11], «О занятости населения в Российской Федерации» [12] и др.

Этими законами четко определены четыре уровня полномочий по каждой отрасли: 1) полномочия Российской Федерации, 2) полномочия Российской Федерации, передаваемые для осуществления органам государственной власти субъекта РФ, 3) полномочия субъекта РФ, 4) полномочия органов местного самоуправления. Подробно урегулирован порядок передачи полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъекта РФ, выделения им субвенций из федерального бюджета, в случае необходимости – передачи имущества. Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) любого субъекта РФ наделяется полномочиями по назначению на должность руководителей органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего переданные полномочия, утверждает структуру этого органа. В то же время на него возлагается обязанность регулярно отчитываться о расходовании субвенций и т. п. За федеральными органами сохраняется право нормативного регулирования в данной сфере и осуществление контроля и надзора.

При передаче органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, осуществляемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, указанные территориальные органы реорганизуются в форме преобразования или выделения в установленных федеральными законами случаях. Так, например, в декабре 2006 г. Управление федеральной государственной службы занятости населения по Республике Татарстан было преобразовано в орган исполнительной власти РТ – Министерство труда и занятости населения РТ (в 2007 г. это министерство было объединено с Министерством социальной защиты РТ).

В декабре 2007 г. в результате реорганизации Управления федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Республике Татарстан был образован новый орган исполнительной власти – Управление по охране и использованию объектов животного мира РТ.

В тех случаях, когда для реализации переданных полномочий в субъекте имеется соответствующий орган исполнительной власти, эти полномочия пополняют компетенцию соответствующего органа, для чего могут быть созданы в структуре органа новые подразделения (как это было, например, с Министерством здравоохранения Республики Татарстан). Однако и в этом случае остается обязанность регулярного отчета об исполнении этих полномочий и расходовании субвенций.

Как видно из вышеизложенного, компетенция субъектов РФ, система и структура органов исполнительной власти в значительной степени определяются федеральным законодательством по отдельным отраслям управления. Важную роль в реализации компетенции субъекта РФ играют органы исполнительной власти общей компетенции. Так, согласно ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», одним из важнейших субъектов системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации является высший исполнительный орган субъекта РФ. Обычно это правительство, администрация, кабинет министров, коллегия администрации¹ субъекта РФ. К субъекту системы органов исполнительной власти можно также отнести и высшее должностное лицо субъекта Федерации – президента, губернатора, главу администрации субъекта РФ – как лицо, возглавляющее в субъекте РФ исполнительную власть.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти. Наиболее распространенные наименования этого органа в субъектах (республиках) – правительство, кабинет, кабинет министров. Правовое положение данного органа устанавливается различными источниками права субъекта Федерации (республики): конституциями, специальными законами (конституционными), конституционными соглашениями. Они определяют порядок и сроки формирования

¹ В Орловской области Коллегия Администрации является высшим органом исполнительной власти Орловской области.

правительства субъекта Федерации (республики), его состав, компетенцию, ответственность, внутренний порядок работы и издаваемые ими акты.

В трактовке структуры этого органа в субъектах РФ имеются два разных подхода – узкий и широкий. Суть первого заключается в том, что исполнительным органом считается лишь собственно правительство или кабинет министров как совокупность входящих в его состав высших должностных лиц. При втором подходе правительством считается вся совокупность органов исполнительной власти, то есть помимо собственно руководящего органа в него входят отраслевые министерства, комитеты, управления, департаменты, отделы [1, с. 685]. Правительство, независимо от порядка формирования (парламентом или президентом), всегда играет огромную, часто определяющую роль в механизме государственной власти как ключевое звено государственного управления.

Основные направления деятельности и полномочия правительства республики, любого другого субъекта Федерации обусловлены его ответственностью за экономическое, социальное и культурное строительство в субъекте. Именно правительство разрабатывает проект бюджета субъекта, проекты программ социально-экономического развития для последующего внесения главой исполнительной власти в законодательный (представительный) орган власти субъекта. Правительство также обеспечивает исполнение бюджета субъекта, готовит отчет об исполнении бюджета, выполнении программ, который затем вносится главой исполнительной власти на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта.

Правительство субъекта РФ управляет и распоряжается собственностью субъекта, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Этот же орган ведет непосредственную работу по обеспечению экономических, культурных и иных связей субъекта с федеральными органами, зарубежными государствами. Взаимодействуя с ними, правительство субъекта может заключать с ними соответствующие соглашения, договоры.

Правительство субъекта РФ также обеспечивает формирование всей системы исполнительной власти в субъекте Федерации. Кроме того, данный орган взаимодействует с органами местного самоуправления, оказывает им необходимое содействие.

В большинстве республик, как и прочих субъектов РФ, главой высшего коллегиального исполнительного органа власти является высшее должностное лицо – президент, губернатор, глава правительства. В некоторых субъектах имеется специальная должность главы высшего исполнительного органа: как правило, это председатель правительства, премьер-министр. В таком случае отношения органа и его руководителя с главой исполнительной власти субъекта напоминают отношения Правительства и Президента Российской Федерации [1, с. 686].

Сроки формирования правительства субъекта Федерации (республики) чаще всего определяются в соответствии с конституционными сроками выдвижения и согласования кандидатуры на должность главы коллегиального органа общей компетенции. В тех случаях, когда функции высшего должностного лица и главы правительства республики совпадают, законодатель может использовать

инные правовые средства определения сроков образования правительства республики. При этом республики используют различные модели построения правительства [13, с. 147–152].

Как указывалось ранее, главная роль в формировании правительства субъекта РФ принадлежит либо парламенту, либо главе субъекта Федерации. В некоторых субъектах Федерации уполномоченным органом по формированию правительства выступает и высшее должностное лицо, и законодательный орган субъекта Федерации. В процедуре назначения (утверждения, избрания) состава правительства субъекта может принимать участие и глава исполнительной власти общей компетенции. Так, конституции большинства республик закрепляют специальные главы, посвященные формированию правительства республики. В республиках Адыгея, Татарстан, Марий Эл, Ингушетия, Башкортостан, Северная Осетия, Калмыкия, а также Чувашской, Кабардино-Балкарской республиках председатели правительств назначаются президентом с согласия законодательных органов. Президенты названных республик также утверждают структуру правительств, вправе председательствовать на заседаниях правительств, принимать решения об их отставке, они назначают министров и других членов правительств республик и освобождают их от должности. Эти вопросы президенты республик в основном решают самостоятельно [14, с. 155]. Однако в республиках Бурятия, Татарстан, Ингушетия, Башкортостан президенты назначают членов правительств с согласия законодательных органов. Так, например, по Конституции Республики Татарстан президент республики назначает премьер-министра республики с согласия Государственного Совета РТ, а также представляет Государственному Совету РТ предложения об образовании и упразднении министерств и ведомств.

В некоторых же субъектах, например в республиках Алтай, Коми, Мордовия, Карачаево-Черкесской, правительство возглавляют главы республик. Они формируют правительства, принимают решения об отставке правительств, назначают на должность министров и руководителей других ведомств, а также освобождают их от должности. Следует отметить, что все это делается с участием законодательных органов.

Сроки деятельности правительства республики непосредственно зависят от срока полномочий высшего должностного лица или законодательного органа республики, но в некоторых случаях они могут быть сокращены. К конституционным основаниям досрочного прекращения деятельности коллегиального органа общей компетенции, например, относится уход правительства республики в отставку.

Для осуществления своих полномочий правительство республики издает как нормативные, так индивидуально-правовые акты. Акты правительства республики – постановления, распоряжения, принятые в пределах их полномочий, – обязательны для исполнения всеми находящимися на территории республики органами государственного управления и местного самоуправления, учреждениями, организациями, гражданами и их объединениями. Они вступают в действие с момента их подписания, если иное не оговорено в самих актах. Они обладают большей юридической силой по отношению к нормативным правовым

актам других органов государственного управления, за исключением актов высшего должностного лица республики и законодательного органа республики.

Следует также отметить, что не везде правовой статус правительств республик урегулирован должным образом. Так, в некоторых республиках отсутствуют законы или иные правовые акты о правительстве, в которых бы определялось его правовое положение. Часто правительства осуществляют свою деятельность в соответствии с актами об их образовании (конституции, регламенты и т. д.). Более того, в конституциях отдельных республик отсутствует правовая характеристика правительства, а только упоминается о нем как об одном из органов исполнительной власти, то есть не конкретизируется правовое положение правительства (например, в конституциях Республики Коми, Республики Бурятия и др.) [15, с. 18].

Вместе с тем в конституциях большинства республик в специальных главах и статьях о правительстве республики перечисляется круг полномочий правительства (конституции Республики Татарстан, Республики Алтай и др.). При этом в некоторых республиках правовое положение правительств определяется законами о правительствах (например, в Республике Марий Эл, Чувашской Республике) или законами республик об органах исполнительной власти (например, в Республике Татарстан).

Как показывает анализ законодательства республик о правительстве или об органах исполнительной власти республики, оно в основном закрепляет:

- порядок формирования, структуру и состав правительства;
- компетенцию, порядок деятельности правительства и его отношения с другими государственными органами;
- основания и процедуру выражения недоверия правительству;
- круг полномочий главы правительства (председателя, премьер-министра).

Summary

Z.I. Gadulshina. Executive Power in Republics of Russian Federation.

The article views main features of system and structure of bodies of executive power in Russian Federation, as well as their legal status.

Key words: system of bodies of executive power, structure of bodies of executive power, legal status.

Литература

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учебный курс: в 2 т. – М.: Юристъ, 2005. – Т. 2. – 749 с.
2. *Фадеев В.И.* Местная государственная власть в субъектах Российской Федерации // Сб. науч. трудов. – Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 2002. – Вып. 4. – С. 162–167.
3. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.
4. Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2007. – № 40. – Ст. 4717; № 42. – Ст. 5010; № 50. – Ст. 6255.

5. *Еремина О.Ю.* Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журн. рос. права. – 2005. – № 11. – С. 40–46.
6. Указ Президента Республики Татарстан от 28 апреля 2005 г. № УП-147 «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» // Газета «Республика Татарстан». – 2005. – № 88–89. – 30 апр. (с изм. и доп.).
7. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
8. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1797 (с послед. изм.).
9. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 33. – Ст. 1318 (с послед. изм.).
10. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462 (с послед. изм.).
11. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 26. – Ст. 2519 (с послед. изм.).
12. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 18. – Ст. 565 (с послед. изм.).
13. Основы теории и практики федерализма: Пособие для студентов вузов / С.А. Авакьян и др.; отв. ред. К. Малфлит. – Лейвен, Бельгия: Garant Publishers, 1999. – 233 с.
14. *Филиппов Н.К.* Эволюция государства: от национального до мирового. – Чебоксары: Салика, 2002. – 309 с.
15. *Гадьльшина З.И., Тарнапольский Р.И.* Правовое положение Кабинета Министров – Правительства Республики Татарстан. – Казань: Татполиграф, 2003. – 107 с.

Поступила в редакцию
11.03.09

Гадьльшина Зухра Ильдаровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.
E-mail: Zyhra.Gadylshina@ksu.ru