**Коробов Валерий Иванович,**

*постоянный представитель*

*Главы Республики Коми и*

*Правительства Республики Коми*

*в Государственном Совете Республики Коми*

**Четверикова Лариса Владимировна,**

*заместитель начальника*

*Государственно-правового управления*

*Главы Республики Коми и*

*Правительства Республики Коми, к.юрид.н.*

**Конституционно-правовые основы формирования**

**исполнительной власти в субъектах Российской Федерации**

*Аннотация: Статья посвящена вопросам правового регулирования, связанным с формированием исполнительной ветви власти в субъектах Российской Федерации, проблемам реформирования региональных органов власти.*

*Ключевые слова: федерация, субъект федерации, система, органы государственной власти, исполнительная власть.*

Двадцатилетие реализации положений Конституции Российской Федерации это и много и мало. Много потому, что за эти годы произошло множество событий в стране и с ее участием за рубежом, накоплен большой опыт экономического, политического строительства, формирования гражданского общества внутри страны, опыт нового международного сотрудничества и т.д. Малым это срок кажется потому, что для полноты применения всех положений Конституции Российской Федерации еще не наступило время. Таким образом, сегодняшнее прикосновение к теме роли Конституции Российской Федерации в жизни ее граждан – лишь возможность оценить ее присутствие в нашей жизни…

В соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.[[1]](#footnote-1) Также в данной статье говорится о том, что каждая из ветвей власти самостоятельна.

В системе разделения властей законодательная власть призвана устанавливать посредством принятия законов определенные правила поведения и осуществлять контроль их исполнения. Главной задачей законодательной власти является принятие законов, имеющих высокую юридическую силу, регулирующих важнейшие общественные отношения и реализуемых в основном другими ветвями власти.

Согласно статье 118 Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.[[2]](#footnote-2) Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, которое представляет собой систему судебных органов государства.

В данной статье будут освещены вопросы, связанные с формированием и функционированием одной из трех ветвей власти, – исполнительной ветви власти.

Анализ положений Конституции Российской Федерации показывает, что в ней содержится определенный объем норм, устанавливающих концептуальные основы образования, формирования и деятельности исполнительной власти в Российской Федерации (статьи 10, 11, 18, 71, 77, 78, 83, 85, 92, 103, 104, 110-117)[[3]](#footnote-3).

Юридическая наука исполнительную власть определяет как самостоятельную и независимую ветвь государственной власти, имеющую универсальный, предметный и организующий характер, выраженную системой государственных органов исполнительной власти, наделенных государственно-властными полномочиями, главное назначение которой заключается в исполнении законов и их реализации определенными методами, предусмотренными законодательством.[[4]](#footnote-4)

Вместе с тем в нормах Конституции Российской Федерации не содержится определение понятия «исполнительная власть».

Полагаем, что в целях единообразного понимания и применения на практике понятия «исполнительная власть» целесообразно дать этому понятию единое толкование путем закрепления в нормах Конституции Российской Федерации, к примеру, следующего содержания «Исполнительная власть – самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, состоящая из системы органов исполнительной власти, взаимодействующих между собой в целях реализации федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в интересах (на благо) граждан Российской Федерации».

Основным предназначением исполнительной власти является организация практической реализации положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов в процессе управленческой деятельности, направляемой на удовлетворение публичных (общественных) интересов, запросов и нужд населения.

Исполнительная власть - это сложное структурное государственное образование, которое представляет собой совокупность государственных органов, наделенных соответствующими полномочиями. Она носит организующий характер, имеет возможности применять для решения стоящих перед ней задач средства принуждения, должна быть легитимной и легальной.

Основными чертами исполнительной власти являются:

подзаконный характер, так как реализующие ее государственные органы обязаны в своей деятельности руководствоваться исключительно законом;

универсальный характер во времени и пространстве, осуществление ее постоянно и везде на всей территории государства;

реализация в отношении как коллективных субъектов (юридических лиц), так и индивидуальных субъектов (физических лиц).

исполнительно-распорядительная деятельность по непосредственному управлению всеми общественно значимыми сторонами жизни государства.

Исполнительная власть в Российской Федерации образуется и функционирует в соответствии со следующими принципами:

1) федерализма, означающего, что органы исполнительной власти в Российской Федерации должны быть созданы на федеральном уровне и не уровне субъектов Российской Федерации;

2) сочетания централизации и децентрализации, означающего поиск баланса между полномочиями, осуществляемыми органами исполнительной власти федерального уровня, и полномочиями, осуществляемыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

3) законности, означающего, что все органы исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне должны осуществлять свою деятельность в пределах только тех полномочий, которыми они наделены по закону, и все методы, применяемые органами исполнительной власти в своей деятельности, должны также вытекать из законов;

4) гласности – широкое информирование населения о своей работе, принимаемых правовых актах;

5) сочетания отраслевых, межотраслевых и территориальных начал в государственном управлении.

В систему федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации входят: Правительство Российской Федерации (статья 110 Конституции Российской Федерации)[[5]](#footnote-5), а также федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.[[6]](#footnote-6)

Основные начала правовой основы формирования исполнительной власти в субъектах Российской Федерации закреплены в Конституции Российской Федерации, согласно которой:

1) Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации (статья 5);

2) во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (статья 5);

3) государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (статья 11);

4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (статья 11);

5) в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72); по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76);

6) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (статья 73);

7) вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (статья 76);

8) система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77);

9) 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 (статья 77);

10) федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 78);

11) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (статья 78).[[7]](#footnote-7)

Исходя из вышеуказанного перечня можно сделать следующие выводы:

а) все субъекты Российской Федерации равноправны, в том числе в вопросах формирования в них системы органов государственной власти на основе принципа разделения властей, т.е. во всех субъектах Российской Федерации должны создаваться органы законодательной, исполнительной и судебной власти;

б) объем самостоятельности субъектов Российской Федерации в установлении системы органов государственной власти будет вытекать из федерального закона, в котором должны быть установлены общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Конституции Российской Федерации сказано:

- что (по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) они совместно с федеральными органами исполнительной власти составляют единую систему исполнительной власти;

- что у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации есть возможность передавать осуществление своих полномочий федеральным органам исполнительной власти.

Таким образом, Конституция Российской Федерации определила лишь самые основные принципы и положения организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Следующим нормативным правовым актом, который призван установить принципы и наиболее конкретные положения об организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, является Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ),[[8]](#footnote-8) (принят 6 октября 1999 г.). Глава 3 Федерального закона № 184-ФЗ посвящена следующим вопросам создания и функционирования системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации:

- правовому статусу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- порядку создания и осуществления деятельности высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ:

в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 17);

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 (часть 4 статьи 17).[[9]](#footnote-9)

Согласно части 1 статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ (в ред. до 1 июня 2012 г.) гражданин Российской Федерации наделялся полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом №184-ФЗ и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

При этом Президент Российской Федерации вносил в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации представление о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) из числа кандидатур, которых ему предложила политическая партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, данный порядок предусматривал роль законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Позже был принят Федеральный закон, которым были внесены существенные изменения в порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.[[10]](#footnote-10)

В соответствии с действующей редакцией части 3 статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) теперь 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.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации:

- обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом;

- не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

- достигший возраста 30 лет.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями.[[11]](#footnote-11)

Теперь Федеральным законом № 184-ФЗ предусмотрено участие Президента Российской Федерации и органов местного самоуправления в процедуре выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации:

1) Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения;

2) при выдвижении кандидата политической партией и выдвижении кандидата в порядке самовыдвижения его кандидатуру должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что два вышеуказанных аспекта в процедуре будущего замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, вполне целесообразны, т.к. в данной процедуре выдвижения кандидатов участвуют и федеральные и муниципальные уровни власти – Президент Российской Федерации и муниципальные органы власти субъектов Российской Федерации.

По настоящему вопросу имеется судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации.[[12]](#footnote-12) Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П сказано:

«…высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации. В этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

… по своему статусу высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - в силу принципа единства системы государственной власти - находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый на всеобщих прямых выборах, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений статей 19 (части 1 и 2), 77 (часть 1), 78 (часть 4) и 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. В таком качестве это должностное лицо участвует не только в отношениях на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, реализуя полномочия в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в рамках исключительного ведения субъектов Российской Федерации, но и в отношениях, имеющих общефедеральное значение, - в той мере и постольку, в какой и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти».

«Вместе с тем участие выборных лиц местного самоуправления - депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации в выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - хотя оно осуществляется в стадии избирательного процесса, предшествующей регистрации кандидата, и сопоставимо по внешним признакам с формами (способами) подтверждения поддержки кандидатов избирателями - имеет иное предназначение.

Поддерживая того или иного кандидата, выборное лицо местного самоуправления действует в качестве, отражающем, прежде всего, факт наличия у него - как облеченного в результате избрания доверием населения муниципального образования - публично-правового статуса, свидетельствующего не только о личных характеристиках, политическом и жизненном опыте выборного лица местного самоуправления, но и о его определенной интегрированности в политическую систему общества (неважно, на стороне власти или системной, действующей парламентскими методами оппозиции). Соответственно, такая поддержка означает в конкретном социально-историческом контексте и признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах решать задачи, относящиеся к компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований».

Надо сказать, что закрепленные положения по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации являются не новыми для российского законодательства, поскольку до 2005 года Главу Республики Коми в Республике Коми также избирали.

Республика Коми положения федерального закона по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации реализует в 2014 году в единый день голосования в сентябре.

Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ [[13]](#footnote-13) статья 18 Федерального закона № 184-ФЗ дополнена пунктом 32 следующего содержания:

"32. Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с положениями настоящего пункта.». Таким образом, субъектам Российской Федерации предоставлено право выбора определить – избирать руководителя региона на прямых выборах или законодательным органом власти субъекта Российской Федерации.

Представляется этот механизм оправданным и учитывающим особенности соответствующих регионов.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства - Президента Российской Федерации.[[14]](#footnote-14)

Основными полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) являются:

а) представление субъекта Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом право подписания договоров и соглашений от имени субъекта Российской Федерации;

б) обнародование законов, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклонение законов, принятых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и принятие решения об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и иные полномочия.

Согласно статье 20 Федерального закона № 184-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Основными полномочиями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации являются:

1) разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

3) осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

4) разработка проекта бюджета субъекта Российской Федерации, а также проектов программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

в) обеспечение исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и подготовка отчета об исполнении указанного бюджета и отчетов о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

г) формирование иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

д) управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и иные полномочия.[[15]](#footnote-15)

Таким образом, Конституция Российской Федерации лишь незначительно регулирует вопросы, связанные с формированием и функционированием исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. В ней закреплены только основные принципы – разделение властей, федерализм, на основании которых должна создаваться исполнительная власть в регионах.

Принятый во исполнение Конституции Российской Федерации Федеральный закон № 184-ФЗ закрепил общие принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установил порядок создания и функционирования системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и другие положения.

Вместе с тем, и Конституция Российской Федерации, и данный закон имеют много пробелов, не позволяющих субъектам Российской Федерации создать качественную правовую базу для формирования своих органов исполнительной власти.

В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ к ведению субъектов Российской Федерации в сфере регулирования вопросов, связанных с формированием и функционированием системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, как уже упоминалось, относятся:

- установление системы органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (статья 17);

- определение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) структуры исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (статья 17);

- установление наименования должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства - Президента Российской Федерации (статья 18);

- формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и принятие решения об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (статья 18).[[16]](#footnote-16)

Анализ практики правового регулирования субъектами Российской Федерации вышеуказанных вопросов показывает, что субъекты Российской Федерации достаточно разнообразно подходят к регулированию одних и тех же вопросов, вытекающих из положений Федерального закона № 184-ФЗ.

К примеру, во всех субъектах Российской Федерации установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, однако наименования высшего должностного лица различны – Президент, Глава республики, Губернатор. Полагаем, что такое разнообразие наименований высшего должностного лица нецелесообразно, т.к. в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ указанные лица обладают единым правовым статусом и одинаковыми полномочиями (статьи 18, 19, 22 и др.). На основании изложенного полагаем, что в Федеральном законе № 184-ФЗ часть 6 статьи 18 необходимо изложить в следующей редакции:

«6. Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности должно содержать слово Глава и не содержать словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства - Президента Российской Федерации». По данному вопросу считаем вполне оправданным наименование этой должности, установленное в положениях Конституции Республики Коми – Глава Республики Коми.

Также во всех субъектах Российской Федерации имеется высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, однако, наименования его разные - Кабинет министров, Администрация, Правительство. Полагаем необходимым унифицировать наименования высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях универсализации и применительно к наименованию высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации определить единое наименование – Правительство субъекта Российской Федерации.

Кроме того, анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что в ряде субъектов Российской Федерации введена еще одна должность - Председатель Правительства, Председатель Кабинета Министров, Премьер-министр.

На все вышеназванные должности граждане назначаются высшими должностными лицами своих регионов с согласия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

К сожалению, в настоящее время Федеральный закон № 184-ФЗ не содержит положений, которые бы регулировали этот вопрос однозначно, как правильно понимать формулировку «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)», т.е. эти полномочия должны принадлежать одному лицу или могут быть разделены законодательством субъекта Российской Федерации между двумя лицами.

Учитывая складывающуюся в субъектах Российской Федерации практику по данному вопросу, предлагаем установить в Федеральном законе № 184-ФЗ положение, согласно которому субъекты могли бы самостоятельно выбирать – вводить ли им должность Председателя Правительства (Премьер-министра и т.п.) или иметь должность с двойным статусом.

Предлагаем в Федеральный закон № 184-ФЗ внести следующую поправку: часть 1 статьи 17 дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может возглавлять высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации либо руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

В настоящее время в Федеральном законе № 184-ФЗ установлены положения, которые определяют полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, одновременно являющегося руководителем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (статья 21).[[17]](#footnote-17) Вместе с тем, в Федеральном законе № 184-ФЗ отсутствуют нормы, которые определяли бы полномочия руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (Председатель Правительства, Вице-премьер и др.)

На основании изложенного предлагаем установить в Федеральном законе № 184-ФЗ нормы, которые определяли бы полномочия руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

В настоящее время в контексте федерального законодательства в Республике Коми с учетом высказанных в данном сообщении предложений ведется работа по совершенствованию законодательства Республики Коми в данном вопросе:

1) внесены изменения в Конституцию Республики Коми, предусматривающие

выборы Главы Республики Коми избирателями, проживающими на территории Республики Коми;

участие депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в Республике Коми в поддержке кандидата на должность Главы Республики Коми;

обновление правовой основы формирования и функционирования Правительства Республики Коми, которое будет возглавлять Председатель Правительства Республики Коми;

2) подготовлен проект закона Республики Коми «О Главе Республики Коми, Правительстве Республики Коми и органах в системе исполнительной власти Республики Коми», призванный

определить полномочия Главы Республики Коми в сфере исполнительной власти Республики Коми;

по-новому определить структуру будущих органов исполнительной власти Республики Коми;

установить полномочия Председателя Правительства Республики Коми по организации деятельности органов в системе исполнительной власти Республики Коми;

отрегулировать взаимоотношения и формы взаимодействия внутри исполнительной власти Республики Коми и т.п. положения.

Таким образом, конституционно-правовые основы формирования исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, сформированные в результате принятия 12 декабря 1993 года Конституции Республики Коми, в целом позволили сформировать в субъектах Российской Федерации работоспособную исполнительную власть, обеспечивающую жизнедеятельность на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Полагаем, что усовершенствование правовой основы формирования системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и с учетом высказанных предложений, позволит сблизить нормы по вопросам исполнительной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации и создать еще более качественную правовую основу для упрочения функционирования исполнительной власти в Российской Федерации в целом.

Использованная литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием) от 12.12.1993 // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.

2. 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. О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - № 19, ст. 2274.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 02.04.2013, (дата обращения 5 дек. 2013 г.).

5. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 22.05.2012, (дата обращения 5 дек. 2013 г.).

6. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации.- 2012. № 53 (ч. 2).

7. Горшкова Н.Г. Понятие и сущность механизма осуществления исполнительной власти // Актуальные проблемы правопорядка / Под ред. А.И. Бобылева, Н.А. Духно. М., 2002. Вып.5. С. 69.

декабрь 2013 г.

(Первые юридические чтения (Всероссийская научная конференция) «Конституция Российской Федерации в эпохе глобализации» 6-7 декабря 2013 г.)

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием) от 12.12.1993 // Рос. газ. – 1993. – 25 дек. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием) от 12.12.1993 // Рос. газ. – 1993. – 25 дек. [↑](#footnote-ref-2)
3. Там же [↑](#footnote-ref-3)
4. Горшкова Н.Г. Понятие и сущность механизма осуществления исполнительной власти // Актуальные проблемы правопорядка / Под ред. А.И. Бобылева, Н.А. Духно. М., 2002. Вып. 5. С. 69. [↑](#footnote-ref-4)
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием) от 12.12.1993 // Рос. газ. – 1993. – 25 дек. [↑](#footnote-ref-5)
6. Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 N 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" в ред. от 1 ноября 2013 г. // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 22.05.2012, (дата обращения 5 дек.2013 г.) [↑](#footnote-ref-6)
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием) от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. - № 4, ст. 445. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в ред. Федерального закона от 25 нояб. 2013 г. № [317-ФЗ](consultantplus://offline/ref=612AA524CAC62C4D4171BEF9741A3AB08E6CB60BF740B00163CD95B10829AA5469CA1A7922DDFF9AWDSFG) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в ред. Федерального закона от 25 нояб. 2013 г. № 317-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собр. законодательства Рос. Федерации. - № 19, ст. 2274. [↑](#footnote-ref-10)
11. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в ред. Федерального закона от 25 нояб. 2013 г. № 317-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // Собр. законодательства Рос. Федерации.- 2012. № 53 (ч. 2). [↑](#footnote-ref-12)
13. Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 02.04.2013, (дата обращения 5 декабря 2013 г.) [↑](#footnote-ref-13)
14. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в ред. Федерального закона от 25 нояб. 2013 г. № 317-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в ред. Федерального закона от 25 нояб. 2013 г. № 317-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-15)
16. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в ред. Федерального закона от 25 нояб. 2013 г. № 317-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-16)
17. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в ред. Федерального закона от 25 нояб. 2013 г. № 317-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-17)