

Николаева Мария Ивановна
ведущий специалист,
РАНХиГС, ИГСУ, факультет ГМУ,
программа «Система государственного
и муниципального управления»
Россия, Москва

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Процесс формирования принципов правового регулирования органов исполнительной власти субъектов России можно разделить на следующие этапы: период распада СССР, начало 1990-х годов; период до принятия федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; период действия названного федерального закона; период, после вступления в законную силу, 01 января 2023 года, всех частей федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации". Практика показывает, что на сегодняшний день система органов исполнительной власти не совершенна и требует дальнейшего реформирования.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственная власть, государственная организация, конституционные права, государственная должность, модель управления

Annotation: The process of forming the principles of legal regulation of the executive authorities of the constituent entities of Russia can be divided into the following stages: the period of the collapse of the USSR, the beginning of the 1990s;

the period before the adoption of federal law No. 184-FZ of 06.10.1999 “On the general principles of organizing legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation”; period of validity of the named federal law; the period after the entry into force, on January 01, 2023, of all parts of the federal law of December 21, 2021 No. 414-FZ "On the general principles of organizing public authorities in the constituent entities of the Russian Federation". Practice shows that today the system of executive authorities is not perfect and requires further reform.

Keywords: *executive power, state power, state organization, constitutional rights, public office, management model.*

Процесс развития и функционирования органов исполнительной власти субъектов России можно условно разделить 4 основных этапа:

- первый этап - это период распада СССР, начало 1990-х годов,
- второй этап – это период до принятия федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,
- третий этап – это период действия названного федерального закона и это тот период, который мы наблюдаем сейчас, четвертым же этапом станет период, после вступления в законную силу, 01 января 2023 года, всех частей федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации".

Рассмотрим первый этап, период 1990-1993 годов. В это время происходило два крайне сложных и порой противоречащих друг другу процесса. Наряду с созданием новых норм конституционного права и российской государственной организации, происходил распад существующего государственного строя, республики стремились к государственному суверенитету.

Итогом этого непростого процесса стал оптимально сформированный, на тот момент, принцип федерализма, который распространялся на отношения центральной власти и власти регионов.

31 марта 1992 года был подписан Федеративный договор, который закрепил статус субъектов Российской Федерации и разграничил предметы ведения между федеральной властью и региональной. Значимость этого договора крайне велика, так он не только утвердил новый государственный строй, но и помог избежать повторного распада, выхода из состава России «недовольных» регионов.

В этот период был сформирован современный принцип разделения властей, в том числе центральная исполнительная власть во главе с президентом и республики во главе с президентом республик, а также краевые, областные, автономные администрации.

Если исследовать нормативные документы этого периода, можно сделать вывод, что в компетенцию региональных властей в основном входили вопросы формирования и исполнения бюджета регионов, а также предоставления открытого отчета о его исполнении за год. Другим направлением компетенции региональных властей была социальная сфера и вопросы экономики.

Еще одной отличительной чертой было то, что законом не закреплялась конституционная ответственность должностных лиц регионов, не была предусмотрена процедура их отстранения, в том числе из-за недоверия населения.

Начало второго этапа приходится на 1993 год, который можно назвать периодом политического кризиса, происходило противостояние «старых» и «новых» управленческих систем. Государству требовались новые радикальные меры.

Так в 1993 году главой государства был предложен проект Конституции Российской Федерации. И самыми спорными вопросами, которые необходимо

было урегулировать на конституционном совещании, были выбор формы правления, президентская республика или парламентская республика и вопросы о способах принятия Конституции.

На пике возросшего противостояния между законодательной властью и исполнительной властью, Президент России принимает поправки в действующий на тот момент основной документ, распускает Съезд народных депутатов, Верховный совет и объявляет выборы в парламент и референдум.

В голосование за принятие Новой Конституции приняли участие более 50 процентов Россиян, закон был принят, и впервые это произошло на основании воли народа, так данный документ закрепил и принцип народовластия.

Главным законом была установлена система власти в России, принципы демократии и федерализма.

Одновременно с этим законом были установлены конституционные права субъектов в стране.

Регионы самостоятельно определяли организационную структуру, штатную численность, распределяли обязанности и вопросы ведения в своей системе исполнительных органов. Единственным обязательным условием было соблюдение основ Конституции и вышестоящих федеральных законов.

Новой Конституцией были сформулированы вопросы, находящиеся в ведении центрального управления, вопросы совместного ведения Центра и регионов и определены вопросы для самостоятельного решения на уровне субъектов, где они были полностью независимы в своих решениях. Распределение компетенции в отношении вопросов совместного ведения решались заключением соответствующих договоров и принятием нормативных правовых актов .

В государстве формировалась и все больше укреплялась система сдержек и противовесов. Так Министерство юстиций было наделено обязанностью проведения правовой экспертизы в отношении нормативных

правовых актов регионов. Одновременно с этим органы прокуратуры, которые также осуществляли постоянный правовой надзор, при выявлении не соответствий в документах регионов Конституции, применяли меры прокурорского воздействия: направляли протест в адрес органа издавшего документ или инициирование судебное разбирательство.

Однако основной закон не содержал в себе общих требований для формирования структуры исполнительных органов, в итоге в разных субъектах ввиду их разных национальных привычек, желания политических элит усилить свое влияние, а иногда и заимствования иностранного опыта привело к образованию равночисленного и разнопланового правительства.

Тем не менее, можно было выделить следующие основные формы организации исполнительных органов: это совет министров и администрации.

На этом этапе с 1995 года, в соответствии с Уставом города, органы власти Москвы (мэрия) совмещали в себе две формы и местное самоуправление и исполнительную власть, были наделены всеми соответствующими полномочиями. Общее руководство осуществлялось главой города, избранным народным голосованием.

Третий этап - это период принятия федерального закона от 06.10.1999

№ 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Отдельная глава закона регламентировала процесс формирования ОИВ субъектов.

Впервые была закреплена необходимость формирования в регионе высшего исполнительного органа власти и его руководителя.

Должность высшего должностного лица субъекта могла устанавливаться основным законом субъекта.

Федеральным законом 184-ФЗ было установлено, что данная должность выборочная. Также были регламентированы условия отстранения от должности.

Конечно, в процессе формирования исполнительной власти необходимо учесть административную реформу начиная с 2003-2004 годов, которая была направлена на ликвидацию в дублировании функций центральной исполнительной власти, совершенствования сферы контроля и надзора, в том числе экономической деятельности организаций, предоставления государственных услуг, оптимизация деятельности ОИВ.

Для реализации данных целей в федеральный закон 184-ФЗ неоднократно вносились изменения, касающиеся определения порядка и формы исполнительной власти субъектов.

Новый федеральный закон требовал приведения в соответствии с ним структуры органов власти Москвы. Так, в 2001 году были внесены изменения в Устав города, исполнительная власть приобрела новый характер. Мэр города остался высшим должностным лицом региона, однако, его власть снизилась, так как произошло распределение полномочий между мэром города и образованной высшей исполнительной государственной властью – Правительством Москвы.

В 2004 году изменился порядок назначения на должность Мэра города, с системы народного тайного голосования перешли на процедуру, предусматривающую назначения высшего должностного лица субъекта городской думой по представлению главой государства. После протестов 2011 года вернули порядок избрания главы региона посредством народного голосования.

Анализирую указанный закон, невозможно не отметить, что в целях поиска идеальной модели управления, порядок формирования органов исполнительной власти регионов изменяется постоянно. Так, четвертым этапом можно принять период вступления в законную силу, 01 января 2023 года, всех частей федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ.

При подготовке данного закона, ставили цель создать базовый инструмент распределения полномочий и компетенций между центральной

властью и региональной, а также региональными органами власти и муниципальными, который будет учитывать все действующие законы, все принципы государственного управления, поможет обеспечить эффективную работу всех ветвей власти как единого органа.

Сделана попытка создать единый формат структуры исполнительной власти регионов.

Введены существенные изменения относительно статуса высшего должностного лица субъекта.

Теперь предусмотрено, что данное лицо замещает государственную должность как Российской Федерации, так и субъекта. Можно предположить, что это сделано для повышения мер ответственности, применяемых к такой должности, например, возможностью объявления предупреждений и выговоров. Также введен запрет претендовать лицу на замещение данной должности в течение 5 лет в любом из регионов России, если это лицо было отрешено от должности Президентом Российской Федерации.

Федеральный закон 414-ФЗ делает возможной следующую модель структуры исполнительной власти регионов. Высшее должностное лицо региона вправе ввести должность и назначить руководителя правительства региона (высшего органа исполнительной власти региона), Высшее должностное лицо региона при этом осуществляет общее руководство в регионе.

Произведена попытка привести к единому образцу базовые понятия. Так, должность высшего должностного лица будет называться - Глава и далее название соответствующего субъекта, высшего исполнительного органа – Правительство.

Но учитывая, тот факт, что в законе предусмотрена возможность оставить и дополнительное «историческое» название должности главы региона, это может внести большую путаницу, чем упрощение.

Также в попытке унификации, установлен единый период полномочий глав региона - 5 лет и не устанавливаются ограничения в количестве сроков переизбрания одного и того же кандидата.

Власти надеются, что новый закон поможет повысить не только эффективность, но и доверие вертикали власти.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. –1993. – № 237; Российская газета. - 2020.- № 144
2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999.№ 42. ст. 5005.
3. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52(ч.1). ст. 8973.
4. Александрова Е.В. Организация публичной власти в субъектах российской федерации: реформирование или совершенствование? / Е.В. Александрова // Журнал о праве. - 2021. - № 4 – с. 16-32.
5. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации: монография // Электронно-библиотечная система IPRbooks. – 2012. – 243 с.
6. Осинцев Д.В. О формах государственного управления // Российский юридический журнал. - 2014. - № 1 (70) - с. 93-98.