

ИЗ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БИБЛИОТЕКИ

Ошкин, Алексей Николаевич

1. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы

1.1. Российская государственная библиотека

Ошкун, Алексей Николаевич

Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02 .—М.: РГБ, 2005 (Из фондов Российской Государственной Библиотеки)

Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Полный текст:

<http://diss.rsl.ru/diss/05/0609/050609021.pdf>

Текст воспроизводится по экземпляру,
находящемуся в фонде РГБ:

Ошкин, Алексей Николаевич

Правовой статус органов исполнительной
 власти субъектов Российской Федерации в
 условиях административной реформы

М. 2005

Российская государственная Библиотека, 2005
эод (электронный текст).

61:05-12/1395

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи

ОШКИН АЛЕКСЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В
УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

Специальность 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор политических наук, профессор
Медведев Николай Павлович

Москва - 2005

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теоретико-методологические аспекты анализа системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	16
1.1 Основные принципы организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации	16
1.2. Органы исполнительной власти субъектов Федерации в условиях укрепления единой системы исполнительной власти в России	39
Глава 2. Проблемы правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы	78
2.1. Органы исполнительной власти субъектов Федерации в условиях разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами	78
2.2. Правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как главы исполнительной власти	93
2.3. Правовые проблемы организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы	130
Заключение	147
Список источников и литературы	152

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Объективный анализ различных сфер общественной жизни России и процесса реформирования российской государственности говорит о постоянном возрастании роли органов исполнительной власти субъектов Федерации в единой системе органов государственной власти России.

Приведение в соответствие с современными реалиями жизни основных функций органов исполнительной власти в Российской Федерации является одним из непременных условий повышения эффективности российского государства. В этой связи важнейшей задачей реформы системы государственного управления в России является создание эффективно функционирующей и целостной системы исполнительной власти в условиях федеративного государства

Эти обстоятельства обуславливают актуальность проблемы формирования долгосрочной стратегии построения и функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации, ее структурной организации, как на уровне федерального центра, так и на уровне субъектов Федерации, а также выработки постоянных и устойчивых долговременных связей между ее органами.

Федеративная природа российского государства предопределяет особую роль органов исполнительной власти субъектов Федерации в процессе реформирования федеративных отношений в России, так как именно на них ложится основное бремя практической реализации принятых на федеральном уровне общегосударственных решений.

Этими факторами и объясняется во многом повышенное внимание исследователей и специалистов к проблемам построения системы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и, в первую очередь, к определению правового статуса органов исполнительной власти субъектов Федерации, объема их полномочий во

взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления в условиях реформирования системы государственного управления в России.

К сожалению, до настоящего времени вопросы реформирования исполнительной власти субъектов Российской Федерации до конца не получили необходимого правового обеспечения и не стали предметом глубокого научного осмысления и анализа.

В то же время в рамках процесса реформирования системы государственного управления в Российской Федерации необходимо четко обозначить и откорректировать на законодательном уровне правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом современных жизненных реалий.

Как представляется, непосредственное влияние на корректировку правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказали решения Президента России по проведению административной реформы в Российской Федерации, в рамках которой произошли серьезные изменения в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, что привело к соответствующей трансформации органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Большая работа по формированию правовой базы в процессе упорядочения управленческой структуры российского государства осуществляется законотворческой деятельностью Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. Особую актуальность теме диссертационного исследования придают последние изменения федерального законодательства, связанные с порядком наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, направленные на практическую реализацию конституционных положений о единой системе исполнительной власти в России.

Кроме того, положениями федерального законодательства определены новые механизмы ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в случае несоблюдения ими норм Конституции России и положений федерального законодательства, что напрямую оказывает влияние на процесс трансформации федеративных отношений в современной России.

Актуализирует тему диссертации и отмена с 1 января 2005 г. прямых всенародных выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, что способствует укреплению единства системы органов исполнительной власти Российской Федерации. Однако чрезмерная централизация системы исполнительной власти в России ограничивает возможности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, прежде всего через региональные законодательные собрания и региональные отделения политических партий. В связи с этим, прозвучавшая в апреле 2005 г. в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации инициатива по поводу возможности наделения полномочиями главы исполнительной власти субъекта Федерации лидера партии, победившей на выборах депутатов законодательного собрания субъекта, может компенсировать сложившийся дисбаланс влияния региональной представительной власти и региональных партийных структур на формирование и деятельность органов исполнительной власти.

Все вышесказанное позволяет в теоретическом и практическом плане сделать вывод, что в Российской Федерации, как на уровне федерального центра, так и на уровне регионов идет поиск оптимальной структуры организации системы исполнительной власти, которая одновременно способствовала бы как большей самостоятельности российских регионов, так и укреплению единства и целостности российского федеративного государства.

Вместе с тем, без фундаментальных научных исследований по вопросам организации целостной и эффективно функционирующей системы исполнительной власти, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Федерации невозможно совершенствование и дальнейшее реформирование системы государственного управления в России.

Степень научной разработанности проблемы. За последнее время по проблемам организации и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации, как на федеральном, так и на региональном уровнях опубликовано большое число научных работ в виде диссертационных исследований, монографий, отдельных статей в периодических изданиях, специализированных журналах и научных сборниках.

В настоящее время ученые и специалисты проявляют большой интерес и внимание к теоретическим разработкам по проблемам реформирования исполнительной власти в Российской Федерации, в том числе и на уровне субъектов Федерации. Все более системным и многоаспектным становится практика обсуждения и согласования на различных уровнях соответствующих федеральных и региональных законов и законопроектов, посвященных проблемам исполнительной власти в России.

Перечисленные выше обстоятельства обуславливают повышенный научно-практический интерес к исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также проблемам взаимоотношений ее органов с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями.

Современное состояние и пути трансформации исполнительной власти в России, проблемы организации и функционирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти и

органов исполнительной власти субъектов Федерации широко отражены в работах современных отечественных ученых¹ – С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглай, И.Л. Бачило, Д.Н. Баухаха, А.И. Бобылева, Н.А. Игнатюк, Ю.М. Козлова, М.А. Краснова, Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, А.Ф. Ноздрачева, В.В. Полянского, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина, и других видных специалистов.

Проблемы российского федерализма и политико-правового оформления государственной власти субъектов Российской Федерации получили широкое отражение в трудах Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, К.В. Калининой, Л.М. Карапетяна, В.Н. Лысенко, А.А. Мацнева, Н.П. Медведева, В.А. Михайлова, М.В. Столярова, С.М. Шахрая, Б.С. Эбзеева.²

¹ Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. – М., 1999; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997; Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003; Государственная власть и местное самоуправление в Москве / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001; Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. - М., 1999; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под. ред. И.Л. Бачило. - М., 1998; Исполнительная власть: организация и взаимодействие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. - М., 2000; Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева – М., 2004.; Туманов В.А., Баглай М.В., Малеин Н.С. и др. Конституция и закон: стабильность и динамизм. – М., 1998; Умнова И.А. Конституционные основы современного федерализма. - М., 1998; Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 2001; Чиркин В.Е. Государственное управление. – М., 2001.

² См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х книгах. – М., 1992 – 1993; Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – М., 2004; Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. – М., 2004; Институты региональной политической власти: Сборник научных статей / Под ред. проф. Н.П. Медведева. Вып. 1. – М., 2004.; Калинина К.В. Федерализм и национальный вопрос // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. – М., 1998; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М., 2001; Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. – М., 1995; Мацнев А.А. Регион и формирование федеративных отношений в России. – М., 1998; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М., 2005; Михайлов В.А.

В то же время, к сожалению, в многочисленных статьях, монографиях, диссертационных работах по данной тематике зачастую рассматриваются лишь отдельные аспекты правового статуса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, системный и комплексный анализ специфики правового статуса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и проблем их деятельности в условиях административной реформы предполагает обращение не только к работам по юридическим наукам, но и затрагивает политологические, социологические, исторические и ряд других аспектов федеративных отношений в России.

Объект исследования. Объектом исследования являются государственно-правовые и общественные отношения по поводу исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования. Предметом исследования являются особенности правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и закономерности их функционирования в условиях реформирования системы государственного управления в России.

Цель и задачи исследования.

Цель исследования: раскрыть особенности правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, основные принципы их организации и функционирования в условиях административной реформы.

Национальная политика как фактор государственного строительства. – М., 1995; Столяров М.В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования: Учебное пособие. – М., 2005; Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. – Казань; Шахрай С.М. Роль договорных процессов в укреплении и развитии российского федерализма // Федерализм власти и власть федерализма. – М., 1997; Эбзеев Б.С. Конституционное право и государственное строительство – М., 1999.

Задачи исследования:

- проанализировать теоретические аспекты организации и функционирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- охарактеризовать проблемы правового статуса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в условиях реформирования федеративных отношений;
- определить роль и место института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе органов исполнительной власти;
- исследовать правовые механизмы взаимодействия и взаимоответственности между федеральными и региональными органами исполнительной власти Российской Федерации в условиях разграничения предметов ведения и полномочий в современной России;
- выявить роль и место органов исполнительной власти субъектов Федерации в организации единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Методологическая и теоретическая основа исследования.

Методологической основой исследования является система научных методов познания, позволяющих осуществить всесторонний анализ предмета исследования и сделать выводы по нему. При проведении исследования использовались, в частности, системный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, исторический и другие методы.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют научные труды российских и ряда зарубежных ученых, занимающихся проблемами государственного управления. В ходе исследования были использованы общетеоретические положения, изложенные в научных работах по теории государства и права, конституционному и

административному праву, а также научные труды по проблемам российского федерализма.

Нормативно-правовую базу исследования составили – Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти, решения Конституционного Суда Российской Федерации; а также конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые документы органов исполнительной власти субъектов Федерации, международно-правовые документы и др.

В диссертации также были использованы аналитические материалы Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основные результаты исследования, полученные автором, их научная новизна заключаются в том, что:

1. В диссертации предпринята попытка комплексного исследования теоретических и правовых основ статуса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также принципов их организации и проблем функционирования в условиях административной реформы. Раскрыты основные правовые механизмы взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами власти в условиях разграничения между ними предметов ведения и полномочий.

2. В работе раскрываются правовые проблемы организации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, под которыми имеется в виду, прежде всего, недостаточное законодательное урегулирование оптимальной организационной структуры системы органов исполнительной власти субъектов Федерации, необоснованно частое изменение правовых основ процедуры формирования (назначение, выборы, наделение полномочиями) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, необходимость более четкого правового урегулирования взаимоотношений между федеральными и региональными органами исполнительной власти, между органами законодательной и исполнительной власти самих субъектов Федерации и органами местного самоуправления, а также вопросы окончательного законодательного урегулирования разграничения совместных предметов ведения и полномочий, обозначенных в ст.72 Конституции Российской Федерации.

3. Впервые после изменения российского законодательства и введения процедуры наделения полномочиями глав исполнительной власти обозначены роль и место высшего должностного лица субъекта Федерации в организации единой системы исполнительной власти в современной России. Проанализированы правовые аспекты процедуры представления Президентом России в текущем 2005 г. кандидатур на должности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации для наделения их полномочиями региональными законодательными собраниями, а также обозначены проблемы реализации принципа разделения властей в субъектах Федерации в этих условиях.

5. Обозначены правовые проблемы повышения эффективности системы государственного управления в Российской Федерации. В связи с чем подчеркивается необходимость законодательного закрепления строгой классификации органов и учреждений исполнительной власти. И,

прежде всего, представляется необходимым внесение изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Отдельные нормы этого закона должны закрепить стабильную и четкую структуру федеральных органов исполнительной власти и их взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Понятие «системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» можно определить как совокупность исполнительных органов власти субъекта Федерации во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также систему связей и взаимоотношений между всеми органами исполнительной власти субъекта Федерации. При этом система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации является, прежде всего, составной частью (подсистемой) единой системы исполнительной власти в России в целом. Эта подсистема имеет определенное структурное строение, включающее уровни и звенья; а как следствие этого, - виды и формы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

2. Без точного определения правового статуса, а именно - окончательного внесения ясности по вопросу объема принадлежащих властных полномочий органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, невозможно осуществить укрепление единого правового и экономического пространства Российской Федерации, модернизацию системы государственного управления, повышение эффективности исполнительной власти в России. При этом правовой статус органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации должен складываться на основе и в соответствии с действующими конституционными и законодательными нормами.

3. Федеративное устройство России предопределило такую особенность статуса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, как «двойственность» их правового статуса, которая заключается в том, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, с одной стороны, выполняют предписания федеральных органов исполнительной власти в рамках единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, а, с другой, являясь органами государственного управления субъекта Федерации, осуществляют непосредственное управление соответствующей сферой его общественной жизни и соответственно подчиняются высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Федерации.

4. Оптимальной моделью взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами должна стать модель строгого разграничения компетенции между органами управления, а также их четкого финансового, правового, организационного обеспечения. При этом решение этой задачи должно быть основано на общепризнанных принципах федеративного демократического государства и облечено в правовую форму. На этой основе органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, превращаясь в реальные субъекты преобразований в России, призваны обеспечить в этом процессе решение не только местных, но и общефедеральных задач.

5. В работе уточняется понятие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как главы относительно автономной системы исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации в условиях разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

6. Административная реформа в современной России и реализация конституционных основ федерализма предполагают двуединый процесс: с одной стороны, сохранение единства и территориальной целостности

Российской Федерации, обеспечение интересов Федерации в целом, а с другой - децентрализацию власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышение степени их ответственности перед населением. Главной задачей административной реформы в России является оптимизация управлеченческих функций и структур исполнительной власти, приведение их в соответствие с современными реалиями жизни, обеспечение функционирования исполнительной власти Российской Федерации как единой и целостной системы. Вместе с тем, простая централизация системы исполнительной власти не в полной мере обеспечивает эти цели и задачи.

7. Отмена с 1 января 2005 г. прямых всенародных выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации уменьшает влияние финансово-олигархических структур на формирование органов исполнительной власти субъектов Федерации. С другой стороны, чрезмерная централизация системы исполнительной власти в России ограничивает возможности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, прежде всего через региональные законодательные собрания и региональные отделения политических партий. В связи с этим, прозвучавшая в апреле 2005 г. в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации инициатива по поводу возможности наделения полномочиями главы исполнительной власти субъекта Федерации лидера партии, победившей на выборах депутатов законодательного собрания субъекта, может компенсировать сложившийся дисбаланс влияния региональной представительной власти и региональных партийных структур на формирование и деятельность органов исполнительной власти.

Теоретическая и практическая значимость исследования

заключается в том, что на основе проделанной работы сделаны выводы, которые могут расширить основу для дальнейшей теоретической и

практической разработки проблем организации исполнительной власти в Российской Федерации, координации взаимодействия всех ее органов, повышения эффективности и стабильности ее управленческих функций в условиях реформирования федеративных отношений.

Оценки и выводы, сделанные в диссертации, могут быть использованы органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов при определении возможных путей реформирования системы государственного управления в Российской Федерации.

Теоретические выводы и эмпирический материал диссертации может быть использован преподавателями при разработке учебного курса «Современные проблемы организации государственной власти субъекта Российской Федерации», а также при преподавании ряда юридических дисциплин.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация прошла обсуждение на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях автора, в выступлениях на научно-практических конференциях и форумах, в том числе на республиканской научной конференции (Рязань, 2003 г.), региональной научно-практической конференции «Институты региональной политической власти в условиях административной реформы» (Москва, 2004 г.), международной конференции студентов-политологов и аспирантов «Политические институты и процессы: российское и мировое измерение» (Москва, 2005 г.).

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

Глава I.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АНАЛИЗА СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Основные принципы организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Современная модель организации исполнительной власти субъекта Российской Федерации стала складываться после принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации, положениями которой были установлены основные принципы построения институтов власти в России.

В настоящее время в основе построения системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации лежит исторически сложившаяся доктрина разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Данная концепция положена в основу одного из основополагающих принципов построения демократического государства в современном мире. При этом если рассматривать исполнительную власть именно с точки зрения принципа разделения власти, можно сделать вывод, что исполнительная власть - это власть по выполнению законов, по их реализации законными мерами, включая принуждение.

Для исполнительной власти, как одной из разновидностей власти государственной, присущи многие признаки, характеризующие последнюю. Однако по своей природе и сущности органы исполнительной власти отличаются от органов законодательной (представительной) и судебной властей.

Известно, что органы исполнительной власти являются самой мощной частью государственной системы управления. Исполнительная власть непосредственно распоряжается финансовыми и материальными

ресурсами государства, а в системе ее органов работает большинство государственных служащих.

Влияние и роль исполнительной власти в значительной мере обусловлены ее специфической природой, а также особенностями возникновения. Характерной особенностью исполнительной власти является, прежде всего, ограниченное в целом развитие и применение выбранных начал в организации и деятельности ее органов, а также доминирование принципа назначения, т.е. вопросы образования, создания органов и подразделений исполнительной власти, назначения их должностных лиц решаются односторонним волевым путем, во многом исключающим черты демократизма.

Специфика исполнительной власти изначально заложена в формах и методах деятельности ее органов, прежде всего в господстве единонаачалия и в ограниченном, в известной степени, формальном применении принципа коллективности при решении подведомственных вопросов органами исполнительной власти.

Таким образом, сами природа и характер формирования, а также особенности форм и методов осуществления функций предопределяют специфику исполнительной власти, «ее определенную «замкнутость» внутри своей системы и нацеленность на вертикальные и горизонтальные связи и взаимодействие с однотипными и иными органами и звеньями исполнительной власти».¹

«В демократическом обществе деятельность исполнительной власти носит правовой характер, в основе которого находятся конституционное и административное право, определяющие сущность и содержание этой деятельности, регламентирующие предметы ведения, полномочия, функции и задачи органов государственной власти».²

¹ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России. – М., 2003. – С. 41.

² Юриспруденция: Разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской

Как известно, одним из важнейших факторов, влияющих на формирование институтов государственного управления является тип территориальной организации государства. При этом необходимо отметить, что в федеративном государстве субъекты федерации имеют значительную собственную политическую жизнь со многими атрибутами самостоятельных государственных образований (штаты в США, земли в Германии и др.).

Таким образом, можно констатировать, что в государствах с федеративным устройством система разделения государственной власти дополняется ее разделением по вертикали.

Говоря об организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации, необходимо, в первую очередь, учитывать, что одной из особенностей любого федеративного государства является то, что «...и федерация, и ее субъекты обладают государственной властью».¹

Необходимо сразу отметить, что природа и сущность исполнительной власти федерации и исполнительной власти ее субъектов идентична, хотя нельзя забывать и о ряде различий (например, принцип территориальной ограниченности и др.). Из этого следует, что организация системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации основана на тех же общих принципах, что и организация системы федеральной исполнительной власти.

Обычно исполнительную власть в субъектах федеративного государства осуществляет выбранный гражданами его глава (например, губернатор США) либо сформированное региональной партией большинства в региональном парламенте правительство (Индия, Германия). Иногда одновременно существует два органа исполнительной власти: выбранный глава субъекта федерации и назначенное им и

Федерации: Учебно-методическое пособие // Под общ. ред. В.М. Герасимова, Б.П. Елисеева, А.Г. Шорникова. – М., 2002. – С. 3.

¹ Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. - М., 1997. – С. 51.

подчиненное ему правительство (администрация) (например, в некоторых субъектах Российской Федерации).

Очевидно, что решать все вопросы, связанные с управлением федеративным государством, на федеральном уровне практически очень сложно. Поэтому не случайно, что вне предметов ведения федерации и полномочий федерации по предметам ее совместного с субъектами федерации ведения, субъекты федерации, как правило, обладают всей полнотой государственной власти. Из этого следует, что основные функции и полномочия в области исполнительной власти на региональном уровне осуществляют не федеральные органы исполнительной власти, а органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

К специфическим признакам исполнительной власти субъекта Российской Федерации следует отнести следующее:

- исполнительная власть субъекта Российской Федерации является самостоятельным видом государственной власти субъекта Федерации в границах законодательно установленной компетенции;

- исполнительная власть субъекта Российской Федерации находит свою непосредственную реализацию в процессе государственно-управленческой деятельности;

- исполнительная власть субъекта Российской Федерации наполнена организационным содержанием;

- в непосредственном ведении и распоряжении органов исполнительная власть субъекта Российской Федерации находятся атрибуты государственной власти субъекта Федерации.

Один из признаков исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключается в наличии исполнительной вертикали, так как, известно, что в отличие от законодательных и судебных органов государства, которые, конечно, связаны определенной субординацией, но

не подчинены друг другу административно, органы исполнительной власти строятся в соответствии с принципом подчиненности.

Исходя из анализа различных точек зрения ученых¹, можно сделать вывод, что под системой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, следует понимать совокупность исполнительных органов субъекта Федерации во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также связи и взаимоотношения между всеми органами исполнительной власти субъекта Федерации.

При анализе природы и сущности исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ее системы и структуры, в первую очередь, необходимо охарактеризовать понятие «орган исполнительной власти», как важнейшего элемента конструкции исполнительной власти.

Под органом государственной власти обычно понимается «организационно выделенная, самостоятельная государственная институция, действующая от имени и по поручению (уполномочию) государства на основе осуществления государственной власти в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, наделенная властными полномочиями и соответствующей компетенцией, имеющая свои структуру, присущие формы и методы деятельности»².

Исходя из этого определения, логичным выглядит следующее понятие органа исполнительной власти как - «структурного подразделения государственно-властного механизма (государственного

¹ Атаманчук Г.В. Управление: всегда есть варианты. – М., 1999; Бакушев В.В. и др. Административная реформа в России: предпосылки, системность и механизмы. – М., 2000; Государственное строительство в сложнопостроенных субъектах Российской Федерации (на примере Тюменской области). // Редакторы-составители М.А.Краснов, В.Н.Третьяков. – М., 2000; История становления и современное состояние исполнительной власти в России//Отв. ред. Н.Ю.Хаманева. – М., 2003.

² Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России. – М., 2003. – С. 23-24.

аппарата), создаваемого специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе руководства (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества».¹

Таким образом, можно выделить следующие основные признаки органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации:

- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации является составной частью системы исполнительной власти, как субъекта Федерации, так и системы исполнительной власти России;
- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации функционирует исключительно в сфере исполнительной власти;
- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера;
- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обладает собственной компетенцией, имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

При анализе сущности исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо также остановиться на понятии «структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Под структурой органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации специалисты обычно понимают совокупность различных органов исполнительной власти субъекта Федерации. Нужно заметить, что действующее российское законодательство относит определение структуры региональных органов исполнительной власти к компетенции субъектов Российской Федерации. Однако этот процесс не

¹ Административное право // Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2001. – С. 151.

должен вступать в противоречие с общими принципами, установленными федеральным законодательством.

В специальной литературе при характеристике исполнительной власти выделяются общие и специфические принципы ее функционирования, которые разные авторы классифицируют по различным основаниям.

Анализ научных источников¹ позволяет выделить следующие общие принципы построения и деятельности исполнительной власти субъекта Российской Федерации:

- принцип законности;
- принцип федерализма;
- принцип системности органов исполнительной власти;
- принцип централизации и децентрализации функций в системе исполнительной власти;
- принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти, органами местного самоуправления;
- принцип делегирования полномочий;
- принцип контроля за деятельностью органов исполнительной власти;
- принцип сменяемости выборных органов и высших должностных лиц исполнительной власти;
- принцип участия граждан в формировании органов исполнительной власти.

¹ См.: Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003. – С. 40-60; Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития// Материалы научной конференции/Отв. ред. Ю.А.Тихомиров. – М.2002; Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (По материалам Западной Сибири). – РГБ ФБ 61: 99-13/132-4 –250 с.- Дис. канд. юрид. наук; Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. – М., 1999.

Принципы, на базе которых строится и функционирует система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предопределяются особенностями организации государственной власти России, закрепленными в Конституции Российской Федерации, федеральным законодательством, конституциями (уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации.

Используя данную правовую базу в качестве основополагающей, можно рассмотреть основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо сразу отметить, что в связи с тем, что в научной литературе некоторыми специалистами¹ Российская Федерация рассматривается как асимметричная федерация, правовой статус органов исполнительной власти республик Российской Федерации имеет ряд особенностей по сравнению с органами исполнительной власти остальных субъектов Федерации.

Это во многом обусловлено тем, что хотя Конституция Российской Федерации, скорректировав правовое положение республик, закрепила принцип равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой, на практике же, как подчеркивает И. Умнова,² фактически с самого начала Федерация приняла ярко выраженную асимметричную структуру.

Исходя из положений статей 5, 10, 11, 12, 15, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации и действующего российского законодательства, можно сделать вывод, что исполнительная власть субъектов Российской Федерации строится и осуществляет свою деятельность в соответствии со следующими принципами:

¹ См., например, Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства. - М., 2000. - С. 51.

² См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. - М., 1998. - С. 88.

государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий; самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления и др. Все эти принципы тесно связаны между собой и являются основополагающими при реализации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Так, например, в соответствии со ст. 29 Устава Рязанской области деятельность исполнительных органов государственной власти Рязанской области основывается на следующих принципах:

- государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- распространения суверенитета Российской Федерации на всю территорию Рязанской области;
- верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Рязанской области;
- единства системы государственной власти;
- разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

- разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Рязанской области;
- самостоятельного осуществления органами государственной власти Рязанской области принадлежащих им полномочий;
- самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления.¹

Общеизвестно, что государственный суверенитет является неотъемлемым свойством любого государства. В связи с этим, в Конституции Российской Федерации достаточно четко обозначен принцип государственного суверенитета Российской Федерации как единого и неделимого и распространяемого на всю ее территорию (ст. 4 Конституции Российской Федерации). Принцип распространения суверенитета на всю территорию Российской Федерации предполагает верховенство и единство системы власти Федерации и обязательность актов ее органов для всех граждан и вообще для всех физических и юридических лиц на территории Российской Федерации (за исключением лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом).² Этот принцип предполагает распространение различных суверенных прав Российской Федерации (например, права сбора федеральных налогов, денежной эмиссии и т.д.) на всю территорию России.

Однако при этом необходимо учитывать то обстоятельство, что данные суверенные права Российской Федерации должны сочетаться с правами ее субъектов в зависимости от разграничения предметов ведения и полномочий согласно Конституции Российской Федерации и российскому законодательству.

¹ См.: Устав Рязанской области // <http://www.gov.ryazan.ru/>.

² См.: Горбунов Н.М. Основополагающие начала организации исполнительной власти в субъекте Российской Федерации // Современные проблемы государственного управления: Сборник статей / Под общ. ред. В.К. Егорова, В.М. Герасимова. - М., 2002. - С. 35.

До недавнего времени в конституциях ряда республик Российской Федерации сохранялись положения о государственном суверенитете, что приводило к острой полемике между федеральным центром и этими субъектами Федерации (так, например, Генеральная прокуратура Российской Федерации вынесла ряд протестов в отношении тех статей конституций ряда республик, в частности Татарстана, Башкортостана и др., в которых закреплены положения о их суверенитете).

В связи с этим, можно согласиться с точкой зрения З. Еникеева, который, изучая правовой статус Республики Башкортостан, приходит к выводу о том, что «государственный суверенитет Республики Башкортостан находит свою объективизацию в деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан, осуществляющих собственные полномочия по руководству социально-экономическим и культурным развитием республики и созданию своей законодательной системы по предметам собственного ведения, не подрывая суверенитета Российской Федерации по предметам ее ведения, установленным Конституцией Российской Федерации»¹. Основанием таких суждений является конституционная норма, закрепленная в п.1 ст.66, согласно которой «статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики». Аналогично можно охарактеризовать и соответствующие положения Конституции Чеченской Республики о суверенитете Чеченской Республики. Таким образом, законодательно подчеркнут лишь особый политико-правовой статус Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации, что, в общем, соответствует современным реалиям российского политического транзита и должно сыграть позитивную роль в деле стабилизации ситуации в республике.

¹ Еникеев З.И. Правовой статус Башкортостана в составе России (XVI-XXI вв.) (история и современность): Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М.: 2003. - С. 35.

Одним из ведущих принципов организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации является принцип законности и конституционности. Как отмечается в научной литературе, смысл законности в государственном управлении «состоит в том, чтобы выраженные в правовых нормах (правилах поведения) позитивные обязывания были исполнены, дозволения использованы, запреты соблюdenы, закон реально выполнял свою роль в жизни государства, общества и конкретного человека».¹ В связи с этим под законностью понимается - «система юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов».²

По мнению некоторых специалистов, имеется ряд сложностей с пониманием и осуществлением законности органами государственного управления различных уровней в Российской Федерации, в котором, как известно, действуют два уровня законодательства: федеральное и субфедеральное. В федеративном государстве, каким является Российская Федерация, необходимо «строгое и неуклонное соблюдение федерацией и субъектами федерации, федеративными и всеми остальными органами ...обычных и конституционных законов как в отношениях друг с другом, так и с гражданами и формируемыми ими партийными, профсоюзными и иными общественно-политическими органами и организациями».³

Принцип законности базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных законах, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации и их законодательстве. В соответствии с

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М., 1997. - С. 223.

² Там же, - С. 223.

³ Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) // Отв. ред. М.Н. Марченко. - М., 2000. - С. 16.

Конституцией Российской Федерации органы государственной власти и их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ст. 15 Конституции Российской Федерации). Кроме того, согласно этой же статье, законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что сущностью принципа законности в организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является соблюдение ими Конституции Российской Федерации, федеральных законов и соответствие всех иных издаваемых ими нормативно-правовых актов действующему российскому законодательству.

Одним из основополагающих принципов демократической организации современного государства, как уже отмечалось выше, является принцип разделения власти. В большинстве субъектов Федерации принцип разделения власти, закрепленный в Конституции Российской Федерации (ст. 10 Конституции Российской Федерации), положен в основу развития демократической государственности на конституционном (уставном) уровне.¹

При этом необходимо учитывать, что в рамках разделения власти органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Анализ положений Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что «разделение властей означает не только рассредоточение, распределение, демонополизацию власти, но и действительное, реальное взаимное уравновешение властей, при котором ни одна из трех властей не может ущемить или подчинить себе другие и

¹ См.: Умнова И.А. Конституционно-правовая реформа и актуальные аспекты гармонизации двухуровневого законодательства в Российской Федерации (1993-1998) // Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации: Пробл. Темат. Сб. // РАН. ИНИОН; Отв. ред. И.А. Умнова И.А. - М., 1999 - С. 17.

вынуждена действовать в условиях взаимопонимания и взаимосотрудничества».¹

Формы взаимодействия между ветвями власти устанавливаются соответствующими основополагающими законодательными актами. В субъектах Российской Федерации такими актами являются конституции и уставы, в которых, как правило, закрепляется система органов государственной власти субъектов Федерации. Эта система, согласно Конституции Российской Федерации, определяется ее субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».²

Принцип разделения власти определяет подход как к устройству исполнительной власти в субъектах Российской Федерации в качестве самостоятельной ветви государственной власти, так и ее связям с федеральной исполнительной властью. Вместе с тем, этих исходных позиций оказывается недостаточно для реализации всех параметров исполнительной власти как единой системы.

«Определение целей государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации осуществляется в процессе выявления предметов ведения субъекта в результате разделения полномочий и предметов ведения с федерацией в целом, выявления и легитимации

¹ Государственное право Российской Федерации. Учебник. / Под ред. О.Е. Кутафина. - М., 1996. - С. 103.

² 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. Федеральных законов от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ, от 08 февраля 2001 г. № 3-ФЗ, от 07 мая 2002 г. № 47-ФЗ, от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ, от 11 декабря 2002 г. № 169-ФЗ, от 04 июля 2003 г. № 95-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 07 июня 2000 г. № 10-П, от 12 апреля 2002 г. № 9-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

предметов совместного ведения федерации и субъекта Российской Федерации».¹

Конституция Российской Федерации провозгласила нашу страну демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции Российской Федерации). Устанавливая федеративную форму государственного устройства, это положение Конституции Российской Федерации имеет принципиальное значение для характеристики формы государства в целом и разрешения проблем государственного строительства в субъектах Российской Федерации. Федерализм является важным принципом организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Федерации.

До недавнего времени, порядок разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации регулировался Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

С принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² вышеназванный законодательный акт утратил силу. При

¹ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под ред. И.Л. Бачило. - М., 1998. – С. 174.

² См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

этом в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включена отдельная глава, определяющая общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации определен круг вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации, включающий установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (ст. 71 Конституции Российской Федерации). Одновременно Конституция Российской Федерации определила предметы ведения, отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, включающие, в частности, установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации). Вне названных предметов ведения, установленных ст. 71 и ст. 72 Конституции Российской Федерации, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, Конституция Российской Федерации предусматривает возможность взаимного делегирования части полномочий в форме соглашения между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, естественно, если такая передача не будет противоречить действующему законодательству (п.п. 2, 3 ст. 78 Конституции Российской Федерации). На территории субъектов Российской

Федерации могут создаваться территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (п. 1 ст. 78 Конституции Российской Федерации). Взаимоотношения между территориальными структурами федеральных органов государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации строятся на основе сотрудничества и координации действий.

Споры по вопросам совместного ведения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации разрешаются посредством согласительных процедур либо в судебном порядке.

Процесс разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации не всегда шел в правовом русле на основе законодательного регулирования. Так, вплоть до 1999 г. было заключено множество договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и некоторыми субъектами. И хотя до сих пор среди специалистов ведется дискуссия о необходимости таких договоров, нельзя не отметить и то обстоятельство, что они во многом послужили созданию сбалансированной системы взаимных прав и ответственности федерального и регионального уровней. Эта система, в частности, направлена на то, чтобы функции, отнесенные к ведению Российской Федерации, осуществлялись только федеральными органами; в сфере совместных предметов ведения федеральный центр осуществлял преимущественно регулирующие, координирующие и контрольные функции; в этой же сфере шире использовалась политика

дифференцированного делегирования исполнительно-распорядительных функций органам субъектов Федерации под их полную ответственность.¹

В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти (ст. 5 Конституции Российской Федерации). Наряду с принципом территориальной целостности, принцип единства системы государственной власти является непременным условием государственной целостности. Как отмечает И. Умнова, «принцип единства системы государственной власти в сочетании с принципом субсидиарности предопределяет особенности правового регулирования разграничения государственной власти по вертикали в рамках государства».²

Как подчеркивается в научной литературе³, для Российской Федерации принцип единства системы органов государственной власти означает наличие отдельных элементов централизации, допустимых, а по определенным вопросам и объективно необходимых в любом федеративном государстве. Речь, в первую очередь, идет об элементах централизации при осуществлении государственного, в том числе судебного и иного правового контроля, о возможности органов государственной власти вышестоящего уровня применять в предусмотренных законом случаях меры государственно-правового воздействия на государственные органы нижестоящего уровня и т.д.

¹ См.: Административное право / Под ред Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2001. - С 159.

² Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. - М., 1998. - С. 114.

³ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития//Отв. ред. Н.Ю.Хаманева. – М., 2004; Исполнительная власть: организация и взаимодействие//Отв. ред.Ю.А.Тихомиров. – М., 2000; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития /Под ред. И.Л.Бачило. – М., 1998.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип единства системы органов государственной власти непосредственно лишь в отношении систем органов исполнительной и судебной власти. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В научной литературе подчеркивается, что «это предполагает единство структур исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации; четкое определение пределов полномочий на каждом уровне исполнительной власти в сфере совместного ведения; реализацию в установленных случаях федеральными органами исполнительной власти функции нормативного регулирования с соблюдением механизма согласования проектов решений; строгое соблюдение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативных предписаний органов федеральной исполнительной власти».¹

При этом необходимо согласиться с мнением тех специалистов,² которые считают, что такое единство не должно нести на себе отпечаток прямой административной подчиненности как цементирующего всю систему, хотя, разумеется, изолированность одного звена системы от других исключается. Кроме того, нужно отметить, что единство исполнительной власти в Российской Федерации не является абсолютным. Оно обеспечивается, как уже отмечалось выше, в рамках, очерченных предметами ведения Российской Федерации и полномочиями Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М., 1994. - С. 250.

² См.: Административное право: / Под. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2001. - С. 157.

Федерации и ее субъектов. Это означает, что, обеспечивая единство системы исполнительной власти, федеральные органы не могут выходить за пределы своих полномочий и нарушать предусмотренные Конституцией Российской Федерации права субъектов Федерации.

Именно в силу вышесказанного, особую актуальность в настоящее время приобрела проблема конкретизации конституционного понятия единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Как известно, важная роль в системе управления современным демократическим государством отводится органам местного самоуправления. От их организации и эффективности во многом зависит действенность управления страной.¹ Институт местного самоуправления играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и массовые виды активности, различные внегосударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и, в конечном итоге, реализуются в местных сообществах, образующих базу гражданского общества.² Поэтому не случайно одной из важнейших стратегических задач в рамках реформирования властных институтов управления, осуществляемого в настоящее время, является создание системы органов местного самоуправления, которая отвечала бы должным образом, с одной стороны, современным потребностям и задачам российского государства, а, с другой - принципам Европейской хартии местного самоуправления.

В этой связи крайне актуальной становится проблема формирования механизма взаимодействия системы государственного управления с институтом местного самоуправления, обеспечения единства системы управления государственной и общественной жизнью страны. Если широко смотреть на проблему взаимодействия государства

¹ См.: Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Под общей редакцией Н.П. Медведева и др. - М., 1994. - С. 5.

² См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – Ростов, 2000. - С. 317-318.

и местного самоуправления, то можно трактовать органы государственного управления и органы местного самоуправления как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества как единого целого.¹ Самостоятельность осуществления органами местного самоуправления своих полномочий закреплена в Конституции Российской Федерации (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации должны содействовать развитию местного самоуправления на территории этого субъекта. В связи с этим важнейшей задачей современных российских реформ является совершенствование механизмов разграничения компетенций органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В последнее время специалисты выделяют в качестве одного из основных принципов организации исполнительной власти в Российской Федерации принцип субсидиарности. Первоначально идея субсидиарности рассматривалась лишь применительно к опыту Европейского Союза и имела международно-правовой характер. Долгое время данный принцип исследовали, главным образом, в связи с системой взаимоотношений между органами Европейского Союза и органами государственной власти входящих в его состав государств.²

В 90-е годы прошлого века данный принцип получает свое конституционное закрепление в ряде стран.³ Необходимо согласиться с тем мнением, что в настоящее время принцип субсидиарности приобретает более четкий конституционно-правовой характер, обретает статус достаточно общепринятой научной категории, широко

¹ См.: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2001. - С. 73.

² См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) // Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 2001. – С. 189.

³ См.: Там же. - С. 190.

используемой для анализа, в том числе и проблем государственного управления.¹

Принцип субсидиарности стал применяться также и для анализа системы внутригосударственных отношений в федеративном государстве. При этом субсидиарность во многом обусловлена существованием в федерации двух уровней государственной власти - федерального и субфедерального.

Как уже отмечалось, в Конституции Российской Федерации установлено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. И хотя прямого упоминания о принципе субсидиарности в Конституции Российской Федерации нет, он, как представляется, является во многом производным от всех, перечисленных в ст. 5 Конституции России, принципов федеративного устройства Российской Федерации. Ведь именно единство системы государственной власти делает всех ее носителей, независимо от их уровня, в равной степени солидарными за должную эффективность государственного управления в стране.

Субсидиарность в федеративном государстве является формой взаимосвязи и взаимодействия государственной власти федерации и ее субъектов в целях совместного выполнения принадлежащих одной из сторон полномочий, в том случае, если данная сторона в силу разных обстоятельств неспособна самостоятельно их выполнить.

Субсидиарность в данном понимании неизбежно включает в себя право и федерации, и всех ее субъектов иметь собственный круг

¹ См.: Хабибулин А.Б. Субсидиарность – основа построения федеративного государства // <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad6/>.

полномочий, определенный конституцией государства. Но она же предполагает уже и механизм взаимодействия различных уровней государственной власти федеративного государства в процессе их реализации.

Кроме того, принцип субсидиарности в федеративном государстве выражается в том, что, если один из уровней государственной власти оказывается неспособным нести ответственность за последствия своих действий (или бездействия), то другой ее уровень либо берет ответственность на себя, либо через систему соответствующих механизмов принуждает его нести должную ответственность.

Принцип субсидиарности, как уже отмечалось выше, во многом обусловлен единством государственной власти в федеративном государстве. «При этом реализация принципа единства системы государственной власти в условиях федеративного государства базируется на сочетании данной субординации с принципиально иным характером отношений - нецентрализации и кооперации, тогда как в унитарном государстве единство государственной власти обеспечивается исключительно отношениями субординации центральной и местных властей».¹ Следовательно, можно согласиться с тем выводом, что «субсидиарность и является одним из условий и, в то же время, механизмом кооперации, взаимодействия и взаимной ответственности разноуровневых органов государственной власти».²

Таким образом, можно констатировать, что принцип субсидиарности крайне важен для понимания механизма взаимодействия органов государственной власти в любом федеративном государстве, в том числе и в Российской Федерации.

¹ См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. - М., 1998. - С. 114.

² Хабибулин А.Б. Субсидиарность – основа построения федеративного государства // <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad6/>.

Вопрос о принципах построения и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации многоплановый, сложный и дискуссионный. Различные авторы предлагают свои варианты систематизации принципов организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, добавляя к перечисленным принципам принципы народовластия; гласности; обеспечения прав и свобод человека и гражданина; ответственности; профессионализма и компетентности; системности органов государственной власти; экономичности и т.д. Выявление и характеристика принципов организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляет собой сложную проблему. В то же время нельзя не согласиться с мнением тех специалистов, которые считают, что не менее проблематично решается вопрос о применении этих принципов в практике государственного строительства.¹ При этом, как нам представляется, чем эффективнее организация исполнительной власти субъектов Российской Федерации, тем социально эффективнее будут результаты государственного управления в целом в Российской Федерации.

1.2. Органы исполнительной власти субъектов Федерации в условиях укрепления единой системы исполнительной власти в России

Объективный анализ различных сфер общественной жизни России за последнее десятилетие позволяет говорить о постоянном возрастании роли органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в единой системе государственного управления и процессе осуществления системных преобразований в России.

¹ См.: Современные проблемы государственного управления: Сборник статей / Под общ. ред. В.К. Егорова, В.М. Герасимова. - М., 2002. - С. 40.

Как представляется, это обусловлено, прежде всего, тем, что формирование организационно-правовых механизмов практической реализации конституционного принципа единства системы государственной власти в России невозможно без повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, что, в свою очередь, является одним из главных условий успешного проведения реформы системы государственного управления, укрепления единого правового и экономического пространства Российской Федерации.

Реформирование системы государственного управления в современной России и реализация конституционных основ российского федерализма предполагают двуединый процесс: с одной стороны, сохранение единства и территориальной целостности российского государства, обеспечение интересов Федерации в целом, а с другой - децентрализацию власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышение степени их ответственности перед гражданами России. Это, в первую очередь, подразумевает под собой выравнивание реальных прав субъектов Российской Федерации, осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих сочетание федеральной поддержки тех или иных субъектов со стимулированием их политической и экономической самостоятельности и активности.

При этом государственное единство федерального центра и субъектов Российской Федерации должно достигаться сочетанием незыблемости основных начал организации органов государственной власти на всех ее уровнях и инвариантности, свойственной конкретным субъектам Федерации.

В последнее десятилетие процесс регионализации в России воспринимался как противовес централизации, тоталитарному режиму прошлых лет и даже целостности государства и его институтов. В связи с

этим тенденции сепаратизма не преодолены до сих пор, хотя не менее болезненны и рецидивы чрезмерной централизации и бюрократизации системы государственного управления современной России.

Сегодня можно вести речь о формировании и реализации новой региональной политики и связанной с этим обновлением концепции власти и управления в Российской Федерации. При этом главной идеей концепции, по мнению большинства специалистов,¹ должно стать укрепление федеративных начал российского государства путем сочетания курса на обеспечение его целостности и единства и одновременно деконцентрации власти, а именно - расширение самостоятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Децентрализация власти путем закрепления за субъектами Российской Федерации возможно большего числа полномочий в сфере совместного ведения, а также усиление влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти должны способствовать повышению эффективности взаимодействия органов государственной власти Федерации и ее субъектов, стабильному развитию России и укреплению единства системы ее государственных органов.

Этими и рядом других факторов и объясняется возрастание в настоящее время интереса исследователей к проблемам построения системы государственной власти в субъектах Российской Федерации и, в первую очередь, к определению правового статуса органов исполнительной власти субъектов Федерации, как в рамках единой системы государственной власти в России, так и как относительно самостоятельных элементов системы государственного управления в

¹ См., например, Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции. - М., 2002.

условиях реформирования федеративных отношений в Российской Федерации.

В специальной литературе при анализе места и роли органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системе государственного управления России о них нередко говорят как об органах региональной исполнительной власти, что, как представляется, является по сути синонимичными понятиями. В то же время, прежде чем говорить о современном правовом статусе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации необходимо уяснить, что в научной литературе рассматривается под понятием «регион».

Понятие регион (от лат. *regio* – направление, область, владение) в современной науке крайне гибко и многозначно. Так, в «Политической энциклопедии» даются следующие определения регионов: «регионы – крупные административно управляемые, совпадающие с границами областей, краев, республик и обладающие определенной общностью климатических условий, развитыми внутренними социально-экономическими, политическими, культурными и другими связями с центром, комплексностью и единством хозяйственного механизма и управляемостью, территории».

Этнологический словарь определяет регион как «область, часть страны или какого-либо большого пространства (материика, части света и др.), отличающаяся от других совокупностью естественных и исторически сложившихся экономических, социальных, культурных особенностей; группа близлежащих стран, представляющих собой отдельную экономико-географическую, этнокультурную, однотипную по социально-экономическому строю часть мира»¹.

В практике западноевропейских государств понятие «регион» часто трактуется как «территория, представляющая общность с географической

¹ Этнологический словарь. - М., 1996. – С.124-125.

точки зрения, или такая территориальная общность, где есть преемственность и чье население разделяет определенные общие ценности и стремится сохранить, развивать свою самобытность в целях стимулирования культурного, экономического и социального прогресса»¹.

Очевидно, что регион представляет собой, с точки зрения системного подхода, сложную структуру.

В отечественной научной литературе также существуют различные подходы к определению данного понятия. Касаясь официальных документов Российской Федерации, заслуживает внимания определение региона, данное в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Так, в данном документе под «регионом» понимается с одной стороны, часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий, а с другой стороны, подчеркивается, что «регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Федерации».²

Для формирования концепции развития системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и установления их роли в системе государственного управления в масштабах всей России важно определение понятия самой «системы исполнительной власти» и условий, влияющих на ее нормальное функционирование. В связи с этим хотелось бы подробнее остановиться на некоторых специфических аспектах этого вопроса.

В научном плане проблема системы любой ветви государственной власти имеет несколько аспектов. Отметим такие, как структурный

¹ Цит. по: *Regional Development studies*. 1966. № 25. Р 29.

² Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

функциональный, процессуальный. Как представляется, только совокупность этих признаков, их сбалансированность при организации системы позволяют говорить о механизмах деятельности конкретной ветви власти как системы и предъявлять определенные требования к элементам, которые составляют эту систему.

При этом, как представляется, необходимо исходить из того, что понятие «система» (от греч. system – целое, состоящие из частей, соединенное)¹ предполагает такую структуру отношений множества ее элементов, которые образуют ее целостность и единство. Нужно особо учитывать, что система представляет новое качество, не сводимое к простой сумме качеств ее элементов, а каждый из элементов или их комбинация может рассматриваться как самостоятельная система, но уже другого уровня.

Целостность любой системы достигается с помощью таких функций управления как организация, планирование, регулирование, контроль. С помощью координации достигается лишь согласованность в работе различных звеньев системы. Следовательно, обеспечение устойчивого взаимодействия между элементами системы исполнительной власти невозможно без установления соподчиненности между ними на основе отношений власти-подчинения.²

В научной литературе под системой органов государства в общем виде понимается «некая органическая совокупность государственных органов и институций».³

¹ Философский энциклопедический словарь // Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М., 1989. – С. 586.

² См.: Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. - М., 2000. - С. 11.

³ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России. – М., 2003. – С 31.

Наиболее значимыми либо, по крайней мере, доминирующими для признания определенных совокупностей государственных органов в качестве систем или подсистем должны быть следующие признаки:

- функциональная, т. е. предметная общность; единство целей, задач, реализуемых в различных вариациях, и многогранность конкретных полномочий;
- устойчивые организационные и иные этого рода отношения и связи;
- деятельность систем (подсистем) как самостоятельных образований.

Чтобы охарактеризовать систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в целом, необходимо дать характеристику следующих параметров: название системы; определение ее составных частей (элементов); признаки и назначение системы.

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод, что в ней отсутствует однозначное и единообразное понимание по вопросу об определении системы органов исполнительной власти.

Единственным, на наш взгляд, объединяющим фактором по обозначенной проблематике среди различных научных точек зрения является единообразное понимание назначения, целей и решаемых задач органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации как главного элемента конструкции системы в целом. Оно заключается в осуществлении государственного управления на региональном уровне. Реализация этой задачи осуществляется через определение и достижение целей системы и ее функций, реализующих компетенцию и ее главную составляющую часть - полномочия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации является, прежде всего, составной частью (подсистемой) единой

государственной власти России. Эта подсистема имеет определенное структурное строение, включающее уровни и звенья; а как, следствие этого, - виды и формы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При этом орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации является первичной и основной структурной единицей системы органов исполнительной власти субъекта Федерации, что уже отмечалось выше.

В то же время анализ Конституции Российской Федерации не позволяет дать четкого ответа, какое конкретное содержание вкладывается в такое понятие, как «система органов государственной власти Российской Федерации».

Исходя из буквального толкования положения ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации, можно полагать, что под системой органов государственной власти Российской Федерации следует понимать совокупность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации.

Конституция Российской Федерации отдельно выделяет систему государственных органов, действующих в субъектах Российской Федерации. Важнейшее значение при этом имеет ч. 2 ст. 11 Конституции России, которая устанавливает, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации 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.

Таким образом, можно резюмировать следующее:

- совокупность органов исполнительной власти субъекта Федерации является системой органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации устанавливается субъектом Федерации самостоятельно, но в строгом соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Исходя из вышесказанного, можно констатировать, что проблема однозначного понимания системы исполнительной власти как на теоретическом, так и практическом и правоприменительном уровнях в законодательстве Российской Федерации пока до конца не нашла своего решения. Научные разработки проблем организации и деятельности исполнительной власти велись, в последнее время, зачастую, под влиянием перемен в государственном и общественно-политическом развитии России и нередко отражали сиюминутные и конъюнктурные интересы.

Как представляется, на сегодня не вполне решен и вопрос о структурно-функциональном представлении системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Однако его решение тесно связано с проблемой разграничения полномочий в системе органов исполнительной власти в масштабах всей России.

В связи с этим вызывает интерес мнение некоторых специалистов о том, что «при относительно сбалансированной и устоявшейся системе исполнительной власти на федеральном уровне существует неуравновешенность систем исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации. При этом, очевидно, что данное положение объясняется не только федеративным устройством государства, но и,

прежде всего, отсутствием продуманной, целенаправленной политики федерального центра в отношении субъектов Российской Федерации».¹

В научной литературе широко распространено мнение, что, сложившаяся в начале 90-х годов система государственного управления в Российской Федерации в условиях формирования принципиально новых для нашей страны федеративных отношений и связей изначально носила временный и переходный характер.²

Данная система, созданная с целью предотвратить продолжение цепной реакции дезинтеграции и распада Российской Федерации, в условиях нестабильной политической и экономической ситуации в России, «парада суверенитетов» и резкого скачка националистических настроений в ряде субъектов Федерации (в особенности, в субъектах Российской Федерации, образованных по национальному признаку), была далека от идеала и несла в себе целый ряд, как внутренних, так и внешних противоречий. Это приводило и до сих пор, к сожалению, приводит к конфликтным ситуациям между различными управленческими институтами Российской Федерации.

Особенности организации властных институтов Российской Федерации не могли не повлиять на организацию системы властных отношений и на региональном уровне, так как известно, что организация государственной власти в субъектах Федерации следует общим принципам организации власти в самой Федерации. Кроме того, данные особенности непосредственно повлияли и на процесс определения роли и места органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системе государственного управления в масштабах всей России.

Ориентация субъектов Российской Федерации на федеральную модель разделения властей проявилась, прежде всего, в лидирующей

¹ Кулешов В.И. Структура исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы и тенденции (на примере Свердловской области) // <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer5/doklad3/>.

² Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. – М., 2002. – С. 44.

роли главы субъекта Российской Федерации в системе региональных органов власти, что особенно явно прослеживается в сравнении с другими органами государственной власти субъекта Федерации.

Данные обстоятельства, а также долгое отсутствие четкой и должным образом законодательно оформленной правовой базы, регулирующей принципы организации и деятельности системы государственного управления в субъектах Российской Федерации, приводило к формированию системы правил в регионах, в центре которой находились политico-правовые установления главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также неформальные договоренности между ним и заинтересованными участниками общественно-политической жизни, как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Такая ситуация зачастую не способствовала созданию в регионах жизнеспособной системы управления, приводила к частому выходу ее субъектов за рамки правового поля, что, в конце концов, мешало решению одной из главных задач, стоящей перед органами власти (и, в первую очередь, перед институтами исполнительной власти), а именно, - достижениюной эффективности управленческих решений и действий.

Кроме того, до недавнего времени отдельные субъекты Российской Федерации в лице глав исполнительной власти субъектов Федерации были достаточно сильны, чтобы влиять на важнейшие решения, принимаемые на федеральном уровне, в том числе путем закулисных торгов и переговоров с федеральным центром.

Федеративное устройство России предопределило еще одну особенность правового статуса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в единой системе государственной власти России, а именно «двойственность» их статуса, которая заключается в том, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, с одной

стороны, выполняют предписания федеральных органов исполнительной власти в рамках единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, а, с другой, являясь органами государственного управления региона, осуществляют непосредственное управление соответствующей сферой общественной жизни и соответственно подчиняются высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Федерации.

Отсюда и особенности их правового положения, связанные как с подчинением иногда «по вертикали» соответствующему органу исполнительной власти Российской Федерации, так и «по горизонтали» - высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

Так, например, Правительство Российской Федерации координирует работу органов исполнительной власти субъектов Федерации, а федеральные министерства и ведомства взаимодействуют с аналогичными структурами в системе органов исполнительной власти субъектов Федерации. Нормативные акты Правительства Российской Федерации, касающиеся деятельности как федеральных, так и региональных органов исполнительной власти, в этой части обязательны для исполнения на всей территории России. Кроме этого, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации могут по соглашению между собой взаимно делегировать часть своих полномочий.

Кроме того, необходимо учитывать и то обстоятельство, что на территории субъектов Российской Федерации действуют территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, которые не входят в систему органов исполнительной власти субъектов Федерации, а подчиняются непосредственно министерствам и ведомствам Российской Федерации.

К примеру, на территории Рязанской области действуют территориальные подразделения таких министерств и ведомств

Российской Федерации как Минобороны, МЧС, Минюста, МВД, ФСБ, Минфина и др.

Как представляется, действующая система регионального административного управления зависит, в первую очередь, от статуса исполнительной и законодательной власти, взаимоотношений региональных властей и местного самоуправления, от способности исполнительной власти централизовать экономические ресурсы региона. Кроме того, эффективность управления на региональном уровне зависит от точного определения функций и разграничения полномочий между различными ветвями власти, установления процедур их взаимодействия, оснований и видов их взаимоответственности. Неурегулированность обозначенных выше вопросов создает массу проблем для дальнейшего сбалансированного и поступательного развития системы государственного управления субъектов Российской Федерации.

Как известно, Конституция Российской Федерации заложила основные принципы организации и функционирования системы управления российским государством. В то же время в Конституции Российской Федерации, в отличие от Конституции РСФСР, нет положений, посвященных подробному устройству системы государственного управления субъектов Российской Федерации.

Общеизвестен тот факт, что до принятия в 1999 году Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статутного для системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организация государственного управления в субъектах Федерации имела различные принципы и формы построения, что, зачастую, противоречило основам конституционного строя России, отрицательно сказывалось на управляемости российским государством, снижало эффективность деятельности органов государственной власти, препятствовало

формированию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Положения и нормы, действовавших до недавнего времени редакций конституций (уставов), законодательных и иных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации нередко противоречили Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Это было связано, в первую очередь, с запаздыванием принятия рамочных федеральных законов, что предоставляло субъектам Российской Федерации право самостоятельно регулировать вопросы регионального государственного строительства.

Говоря о законодательном регулировании вопроса полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в период после принятия Конституции Российской Федерации и вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», необходимо отметить, что главенствующую роль в этом вопросе играли договора и соглашения о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; указы Президента Российской Федерации; нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации, а также региональное нормотворчество.

Как представляется, на сегодня широко применяемая до недавнего времени практика договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов исчерпала себя. Во многом этот процесс был данью периода так называемой «суверенизации» субъектов Российской Федерации и сыграл как положительную, так и отрицательную роль.

В своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации отмечал, что «возможность заключения этих договоров предусмотрена Конституцией России и является легитимной. В известный момент нашей истории они были востребованы, и, думаю, необходимы. Однако на практике само существование таких договоров часто приводило к фактическому неравенству в отношениях между субъектами Российской Федерации».¹

К настоящему времени Федеральное Собрание Российской Федерации, в целом, создало современную систему федерального законодательства, в том числе, и по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов, исключающую необходимость двусторонних договорных отношений как массового правового явления.

На сегодня правовой базой для определения системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в структурном плане является Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, конституция (устав), законодательные и иные нормативно-правовые акты субъекта Федерации.

Анализ положений договоров и соглашений, нормативно-правовых документов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, регламентировавших до недавнего времени полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их взаимоотношения с федеральным органами исполнительной власти, позволяет говорить о неоправданном расширении полномочий исполнительных органов власти субъектов Федерации и, в частности, глав исполнительной власти российских регионов, что зачастую противоречило нормам Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации на 2002 год // Российская газета. 2002. 19 апреля.

Особые «преференции» в рамках вышеназванных документов получили органы исполнительной власти республик Российской Федерации. И это было не случайно, так как, по мнению некоторых специалистов¹, по своему политico-правовому статусу республики Российской Федерации в определенной степени отличаются от других субъектов Российской Федерации, так как наделены символическими и реальными приоритетами по отношению к другим субъектам Российской Федерации.

Права и полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации окончательно определились после принятия в 1999 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации только при условии совмещения им и руководства высшим органом исполнительной власти субъекта. Например, в Кабардино-Балкарской Республике и Республике Саха (Якутия) Президент является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти. Вместе с тем, в республиках Татарстан, Башкортостан, Мордовии и др. наряду с высшим должностным лицом

¹ См.: Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства. - М., 2000. - С. 56.

республик существует должность председателя правительства республики.

Такая практика дублирования должностных полномочий существует не только в республиках, но и в некоторых областях Российской Федерации. Так, например, после избрания в 2004 г. губернатором Рязанской области Г.Шпака была проведена реорганизация областной администрации, в результате чего была введена должность председателя правительства Рязанской области, что, естественно, привело к расширению структуры областных органов исполнительной власти.

Вместе с тем, проведение административной реформы предусматривает более четкое законодательное регулирование и исключение дублирования полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации. Видимо, не случайно в мае 2005г. депутаты законодательного собрания Республики Северная Осетия – Алания выступили с инициативой о переименовании должности президента в республиках России как высшего должностного лица в главу исполнительной власти.

Самостоятельность субъекта Российской Федерации в установлении своей системы исполнительной власти проявляется в том, что он осуществляет собственное правовое регулирование организаций и деятельности органов исполнительной власти; устанавливает виды органов исполнительной власти, их наименование и правовое положение в системе государственной власти субъекта Федерации; определяет территориальные пределы осуществления государственной исполнительной власти и структуру органов исполнительной власти, подчиненность между различными органами; распределяет функции и компетенцию исполнительной власти субъекта Федерации между различными видами органов и т.д.

Системы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации достаточно разнообразны как по видам органов, так и по структурно-функциональным взаимосвязям между ними. Большинство конституций (уставов) субъектов Российской Федерации не дают полного представления о действующих на их территориях системах исполнительной власти, уделяя внимание лишь ее отдельным элементам - статусу высшего должностного лица или полномочиям органа исполнительной власти общей компетенции.

В систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации включаются: глава исполнительной власти субъекта Федерации (президент (глава) республики, губернатор, глава администрации и т.д.); исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации общей компетенции (правительство, администрация); исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации специальной компетенции (отраслевые и межотраслевые); территориальные органы государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации специальной компетенции, являющиеся структурными подразделениями органов общей компетенции или отраслевых (межотраслевых) органов.

Необходимо отметить, что приведенный перечень является собирательным, обобщающим все возможные варианты. Система исполнительной власти конкретного субъекта Российской Федерации устанавливается им самостоятельно в конституции (уставе) и законах о системе органов государственной власти, а также в актах главы исполнительной власти, закрепляющих структуру исполнительных органов субъекта Федерации.

Так, например, в большинстве республик Российской Федерации правительство в соответствии с законодательством этих субъектов Федерации является коллегиальным исполнительным и распорядительным органом государственной власти, подотчетным

президенту республики (главе республики) и законодательному (представительному) органу республики. Правительство может иметь статус высшего органа исполнительной власти. Состав и структура правительства республики определяются республиканской конституцией и законом о правительстве, а также указами и постановлениями Президента или главы высшего исполнительного органа государственной власти республики. Обычно в состав республиканского правительства входят председатель правительства, заместители председателя правительства и члены правительства. Заместители председателя правительства и члены правительства, как правило, являются руководителями соответствующих отраслевых министерств, госкомитетов, департаментов. Они назначаются Президентом или главой исполнительной власти республики с участием законодательного и представительного органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, в большинстве краев и областей Российской Федерации назначение руководителей органов исполнительной власти и членов областных (краевых) правительств осуществляется непосредственно высшим должностным лицом субъекта Федерации без прямого участия депутатов региональных законодательных собраний.

Так, к примеру, в Рязанской области в 2004 г. после выборов нового губернатора были назначены члены областного правительства и все руководители областной исполнительной власти высшим должностным лицом-губернатором области без каких-либо согласований с Рязанской областной Думой.

Такая процедура взаимодействия законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации нередко приводит к серьезным конфликтам между депутатами и губернатором. Именно этим можно объяснить конфликтное противостояние между губернатором Алтайского края М.Евдокимовым и депутатами краевого

законодательного собрания, когда депутаты выразили недоверие губернатору не в связи с нарушением им норм Конституции России или законов, а в связи с неэффективной управленческой деятельностью сформированных им краевых органов исполнительной власти.

В связи с вышеизложенным, можно предположить, что процедура наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации региональными законодательными собраниями по предложению Президента России с 1 января 2005 г. дает возможность оптимизировать и систематизировать отношения органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Первые примеры практической реализации новых норм Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ в Приморском крае, Владимирской, Саратовской, Самарской областях, а также Республике Татарстан показывают тенденцию уменьшения конфликтности между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Функции и полномочия, которые закрепляются за высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, могут быть подразделены на общие и специально-отраслевые. К первым относятся: издание нормативно-правовых актов, обязательных для исполнения на территории субъекта Российской Федерации; осуществление оперативного руководства нижестоящими органами исполнительной власти; образование подведомственных

¹ См.: Федеральный закон Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-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»//Российская газета. 2004. 15 дек.

органов и учреждений и утверждение положений о них; отмена или приостановление актов нижестоящих органов исполнительной власти; назначение на должность и освобождение от должности руководителей органов исполнительной власти и иных государственных организаций.

Специально-отраслевые функции и полномочия связаны с исполнительной деятельностью в различных сферах общественной жизни: экономической, социально-культурной, охраны окружающей природной среды, охраны правопорядка и общественной безопасности. В этих и других областях высший исполнительный орган государственный власти субъекта Российской Федерации проводит государственную политику, составляет проекты планов и программ социально-экономического развития, осуществляет управление государственной собственностью, создает условия для деятельности государственных и негосударственных организаций, принимает меры по защите прав и законных интересов граждан и организаций и т. д.

К органам исполнительной власти специальной компетенции субъектов Российской Федерации относят министерства, государственные комитеты, комитеты, управления, департаменты, службы и иные органы, входящие в структуру исполнительной власти каждого конкретного российского региона. Обычно вышеназванные органы исполнительной власти действуют на основании положений, которые утверждает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации или высший исполнительный орган государственной власти региона. К компетенции высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации отнесено утверждение структуры органов исполнительной власти субъекта Федерации.

Исполнительная власть субъекта Российской Федерации устроена в соответствии с общими принципами построения исполнительных органов в масштабе страны, но есть и немало специфических моментов. Так,

обычно статус органов исполнительной власти определяется в положениях конституций (уставов) субъектов Федерации, где закрепляются конституционные основы их деятельности и, как правило, перечисляются основные полномочия и функции высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и порядок образования высших исполнительных органов государственной власти российских регионов. Дальнейшая детализация этих положений происходит, как правило, путем принятия специальных законодательных актов субъекта Российской Федерации, посвященных непосредственно высшему должностному лицу и высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Федерации.

Так, например, ст. 80 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия)¹ установлено, что Правительство Республики Саха (Якутия) является исполнительным и распорядительным органом государственной власти. Председатель Правительства Республики Саха (Якутия) руководит Правительством Республики Саха (Якутия) и организует его работу. Статус Правительства Республики Саха (Якутия) определяется специальным конституционным законом данного субъекта Российской Федерации.

Конституцией Республики Саха (Якутия) установлено, что в целях обеспечения деятельности органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия) Правительство Республики Саха (Якутия) издает постановления, распоряжения и иные подзаконные акты. Акты Правительства Республики Саха (Якутия), принятые им в пределах своей

¹ Конституции (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) Принята Верховным Советом Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 года (с изменениями и дополнениями, внесенными законами Республики Саха (Якутия) от 26 января 1994 года, от 20 апреля 1994 года, от 7 июля 2000 года, от 15 июня 2001 года, от 17 и 18 июля 2001 года, от 28 января 2002 года, от 6 марта 2002 года, от 29 апреля 2002 года, от 10 июля 2003 года.) // <http://www.sakha.gov.ru/>.

компетенции, подлежат обязательному исполнению на всей территории Республики Саха (Якутия).

Правительство Республики Саха (Якутия) слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Саха (Якутия). Правительство Республики Саха (Якутия) ежегодно или по требованию Государственного Собрания (Ил Тумэн) представляет отчет о своей деятельности.

Согласно ст. 83 Конституцией Республики Саха (Якутия) Правительство Республики Саха (Якутия), не получившее доверия Государственного Собрания (Ил Тумэн), уходит в отставку. Право внесения вопросов о доверии Правительству Республики Саха (Якутия) принадлежит Президенту Республики Саха (Якутия) и Государственному Собранию (Ил Тумэн). Правительство Республики Саха (Якутия) может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Республики Саха (Якутия).

Конституционный закон Республики Саха (Якутия) «О Правительстве Республики Саха (Якутии)¹» устанавливает правовой статус, общие принципы формирования и деятельности Правительства Республики Саха (Якутия), определяет полномочия и порядок взаимодействия Правительства Республики Саха (Якутия) с органами государственной власти местного самоуправления.

Правительства Республики Саха (Якутия) осуществляет свою деятельность на основе Конституции Республики Саха (Якутия), Конституции Российской Федерации, Федеративного договора, законов Республики Саха (Якутия) и Российской Федерации, актов Президента Республики Саха (Якутия), постановлений Государственного Собрания (Ил Тумэн).

¹ Конституционный закон Республики Саха (Якутия) «О Правительстве Республики Саха (Якутии) от 15 февраля 1995 г. З № 52-І // <http://www.sakha.gov.ru/>.

Компетенция, порядок деятельности Правительства республики, отношения с другими государственными органами и органами местного самоуправления определяются Конституцией Республики Саха (Якутия), настоящим законом, Регламентом Правительства и другими нормативно - правовыми актами Республики Саха (Якутия).

Согласно ст. 3 Конституционный закон Республики Саха (Якутия) «О Правительстве Республики Саха (Якутии)» Правительство республики в пределах своей компетенции организует исполнение федеральных и республиканских законов, указов Президента Республики Саха (Якутия), постановлений Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), осуществляет систематический контроль за их исполнением исполнительными органами государственной власти и управления республики, федеральными органами, находящимися на территории республики, и иными юридическими и физическими лицами, принимает меры по устранению их нарушений. Правительство республики разрабатывает и осуществляет государственную политику в сфере экономического и социального развития республики.

Правительство республики распоряжается финансовыми, материальными ресурсами и валютными средствами, управляет государственной собственностью Республики Саха (Якутия); вступает в отношения с федеральными исполнительными органами государственной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и по поручению Президента Республики Саха (Якутия) с зарубежными странами; обладает правом законодательной инициативы.

В состав Правительства республики входят: Председатель Правительства Республики Саха (Якутия) (далее Председатель Правительства), первые заместители и заместители Председателя Правительства, министры, председатели государственных комитетов (ст. 4 Закона).

Отдельный интерес вызывает процедура назначения руководства Правительства данной республики. Она во многом копирует аналогичную процедуру на федеральном уровне, однако есть и ряд существенных различий. Так Председатель Правительства назначается на должность Президентом Республики Саха (Якутия) с согласия Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн). Предложение о кандидатуре на должность Председателя Правительства вносится Президентом Республики Саха (Якутия) в Палату Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Республики Саха (Якутия), принятия отставки Правительства республики, отставки Председателя Правительства (ст. 5 Закона).

Палата Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) рассматривает представленную кандидатуру не позднее двухнедельного срока со дня получения предложения. Согласие на назначение Председателя Правительства считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн). Согласие оформляется постановлением Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) по результатам тайного голосования. В случае отклонения предложенной кандидатуры Палатой Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн), в течение недели после ее отклонения на рассмотрение палаты вносится новая кандидатура.

В отличие от процедуры формирования Правительства Российской Федерации при назначении на должности заместителей Председателя Правительства Республики Саха (Якутия) действует такая же система согласований, как при назначении Председателя Правительства Республики Саха (Якутия) действует при назначении на должности заместителей Председателя Правительства. Кандидатуры на должности

заместителей Председателя Правительства вносятся Президентом Республики Саха (Якутия) по представлению Председателя Правительства. Остальные Члены Правительства республики назначаются и освобождаются от должности Президентом Республики Саха (Якутия) по представлению Председателя Правительства в соответствии с действующим законодательством Республики Саха (Якутия).

Правительство республики обладает правом законодательной инициативы Правительство республики разрабатывает проекты законов, программ экономического и социального развития Республики Саха (Якутия) и иных нормативных актов, подлежащих рассмотрению и принятию в Государственном Собрании (Ил Тумэн) (ст. 20 Закона). Проекты законов, подготовленные министерствами, государственными комитетами и другими государственными исполнительными органами республики, подлежат обязательному рассмотрению Правительством республики.

Организация и порядок деятельности Правительства республики осуществляется в соответствии с утверждаемым им Регламентом Правительства.

К полномочиям Правительства республики относится контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти в республике, в том числе за исполнением полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также принятие мер к тому, чтобы министерства, другие органы государственного управления и местные администрации в полном объеме использовали предоставленные им права для выполнения возложенных на них задач и осуществления ими своих функций. Правительство республики вправе отменять акты министерств Республики Саха (Якутия) и других подведомственных им органов, налагать дисциплинарные взыскания на их руководителей в соответствии с законодательством Республики Саха (Якутия) (ст. 26 Закона).

В пределах ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, система исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) входит в единую систему исполнительных органов государственной власти Российской Федерации. Правительство республики обеспечивает в соответствии с Конституцией и законами Республики Саха (Якутия) единство системы исполнительных органов государственной власти в Республике Саха (Якутия) (ст. 29 Закона).

В соответствии с Уставом Ярославской области¹ постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Ярославской области является Администрация Ярославской области. Возглавляет и формирует Администрацию Ярославской области как высшее должностное лицо Ярославской области Губернатор Ярославской области (ст. 92 Устава Ярославской области).

В состав Администрации Ярославской области входят первый заместитель Губернатора Ярославской области, заместители Губернатора Ярославской области, являющиеся должностными лицами Администрации Ярославской области, и структурные подразделения Администрации Ярославской области. Компетенция Администрации Ярославской области устанавливается Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, настоящим Уставом и иными законами Ярославской области. Порядок деятельности Администрации Ярославской области определяется регламентом Администрации Ярославской области, утверждаемым Губернатором Ярославской области.

¹ Устав Ярославской области Принят Государственной Думой Ярославской области 23 мая 1995 года (с изменениями и дополнениями согласно законам Ярославской области № 17-з от 21 ноября 1995 г., № 3-з от 6 февраля 1996 г., № 27-з от 24 декабря 1996 г., от 14 июля 1998 г. № 14-з, от 24 ноября 1998 г. № 33-з, от 18 июня 1999 г. № 16-з, от 18 января 2000 г. № 1-з, от 21 марта 2000 г. № 9-з, от 16 октября 2000 г. № 15-з, от 16 октября 2000 г. № 16-з, от 8 ноября 2000 г. № 22-з, от 7 марта 2001 г. № 8-з. // http://www.adm.yar.ru/pravo/basic/akt1_1.htm.

Администрация Ярославской области (ст. 93 Устава Ярославской области):

- утверждает перечень служб Губернатора Ярославской области и департаментов Ярославской области, образует службы Губернатора Ярославской области и департаменты Ярославской области, утверждает положения о службах Губернатора Ярославской области и департаментах Ярославской области, их штатную численность;
- назначает на должность вице-губернаторов Ярославской области, директоров департаментов Ярославской области;
- реализует основные направления государственной социально-экономической политики Ярославской области, разрабатывает для представления Губернатором Ярославской области в Государственную Думу Ярославской области проект областного бюджета, а также проекты программ социально-экономического развития Ярославской области и т.д.

Согласно ст. 94 Устава Ярославской области Администрация Ярославской области в пределах своей компетенции принимает постановления Администрации Ярославской области, обязательные к исполнению на всей территории Ярославской области.

В соответствии со ст. 106 Устава Ярославской области службы Губернатора Ярославской области являются постоянно действующими органами исполнительной власти Ярославской области, обеспечивающими реализацию Губернатором Ярославской области полномочий высшего должностного лица Ярославской области и имеющими государственно-властные полномочия в определенной сфере управления Ярославской области. Службы Губернатора Ярославской области возглавляются вице-губернаторами Ярославской области. Компетенция служб Губернатора Ярославской области как органов исполнительной власти Ярославской области определяется положениями о них.

Согласно ст. 108 Устава Ярославской области департаменты Ярославской области являются постоянно действующими органами исполнительной власти Ярославской области, имеющими государственно-властные полномочия в определенной сфере управления Ярославской области. Департаменты Ярославской области возглавляются директорами департаментов Ярославской области. Компетенция департаментов Ярославской области как органов исполнительной власти Ярославской области определяется положениями о них.

Порядок взаимодействия Губернатора Ярославской области, органов исполнительной власти Ярославской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, государственными учреждениями Российской Федерации и государственными учреждениями Ярославской области, созданными для выполнения управлеченческих функций, а также органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области при осуществлении ими государственных полномочий, переданных Российской Федерацией и (или) Ярославской областью, определяется федеральным законодательством и законодательством Ярославской области, договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ярославской области о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти Ярославской области о передаче осуществления части полномочий (ст. 113 Устава Ярославской области).

Согласно ст. 1. Закона Пензенской области «О Правительстве Пензенской области»¹ Правительство Пензенской области является

¹ Закон Пензенской области от 26 марта 1999 года № 141-ЗПО «О Правительстве Пензенской области» Правительство (в ред. Законов Пензенской обл. от 24 мая 2000 г. № 210-ЗПО, от 20 ноября 2000 г. № 239-ЗПО, от 13 июня 2001 г. № 283-ЗПО, от 18 ноября 2002 г. № 403-ЗПО, от 22 декабря 2003 г. № 555-ЗПО, от 26 апреля 2004 г. № 591-ЗПО) // <http://www.penza.ru/root>.

высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Пензенской области и возглавляет иные органы исполнительной власти Пензенской области. Ст. 6 данного Закона установлено, что исполнительными органами государственной власти Пензенской области являются министерства, департаменты, управления, комитеты, отделы и другие органы, осуществляющие отраслевое и межотраслевое управление, распорядительные, контрольные и иные функции в пределах полномочий, установленных законами Пензенской области, положениями о соответствующих органах исполнительной власти, иными нормативными правовыми актами органов государственной власти Пензенской области.

В состав Правительства Пензенской области входят Губернатор Пензенской области, первый заместитель (первые заместители) Губернатора Пензенской области, заместители Губернатора Пензенской области, руководитель аппарата Правительства Пензенской области, министры Пензенской области.

Согласно нормам ст. 8. Закона Пензенской области «О Правительстве Пензенской области» Правительство Пензенской области действует в пределах срока полномочий Губернатора Пензенской области и слагает свои полномочия перед вновь избранным Губернатором области. Деятельностью Правительства Пензенской области руководит Губернатор Пензенской области (ст. 9 Закона Пензенской области «О Правительстве Пензенской области»).

Положениями вышеназванного Закона достаточно подробно устанавливается общие и специальные вопросы компетенции Правительства Пензенской области. Так, согласно ст. 17 Закона Пензенской области «О Правительстве Пензенской области» Правительство Пензенской области разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Пензенской области, участвует в проведении единой государственной

политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Кроме того, Правительство Пензенской области в пределах своих полномочий:

- осуществляет руководство деятельностью и контроль за работой исполнительных органов государственной власти Пензенской области, имеет право отменять акты указанных органов и их руководителей;

- утверждает положения об областных министерствах и иных исполнительных органах государственной власти Пензенской области, устанавливает предельную численность их работников и размер ассигнований на содержание исполнительных органов государственной власти Пензенской области в пределах средств, предусмотренных на эти цели в бюджете Пензенской области;

- вправе в соответствии с законодательством учреждать предприятия, организации и учреждения, образовывать координационные, совещательные органы, а также иные органы при Правительстве Пензенской области;

- управляет и распоряжается собственностью Пензенской области в соответствии с законами Пензенской области, а также федеральной собственностью, переданной в управление Пензенской области в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- на основе соглашений может осуществлять часть полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также передавать федеральным органам исполнительной власти осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу и законам Пензенской области.

- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Пензенской области, направляет и контролирует деятельность ее органов,

осуществляет взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, разрешает споры и разногласия между исполнительными органами государственной власти Пензенской области;

- вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу, законам и иным нормативным правовым актам Пензенской области, а также вправе обратиться в суд и т.д.

Особой интерес специалистов могут вызвать два последних из перечисленных выше вопросов компетенции Правительства Пензенской области. Как представляется, это связано, в первую очередь, с тем, что региональные законодатели пытаются привести нормативно-правовую базу субъектов Российской Федерации в соответствие с последними тенденциями федерального нормотворчества, связанного с проведением административной реформы и построением «властной вертикали» в России.

В этом же «ракурсе» необходимо рассматривать и внесение в Закон Пензенской области «О Правительстве Пензенской области» еще ряда положений. Так, например, Законом устанавливается, что по вопросам деятельности Правительства Пензенской области издаются постановления и распоряжения, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу и законам Пензенской

области (ст. 32 Закона Пензенской области «О Правительстве Пензенской области»).

Ст. 40. Закона установлено, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Правительства Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Пензенской области Правительство Пензенской области входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Такие же положения можно встретить в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации¹, что позволяет говорить, о том, что период правового нигилизма и прямого противостояния регионов с федеральным Центром по вопросам реализации исполнительной власти в России во многом пройден.

Согласно Уставу Рязанской области постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Рязанской области является Администрация Рязанской области.

Администрация Рязанской области состоит из Коллегии администрации Рязанской области и аппарата администрации Рязанской области.

В состав Коллегии администрации Рязанской области входят по должности: губернатор и вице-губернатор Рязанской области. По решению губернатора Рязанской области в состав Коллегии администрации Рязанской области могут входить: заместители (первые заместители) губернатора Рязанской области, руководители органов исполнительной власти Рязанской области, руководители структурных подразделений аппарата администрации Рязанской области.

Структурные подразделения администрации Рязанской области образуют аппарат администрации Рязанской области. В составе аппарата

¹ См., например, Устав Смоленской области // <http://admin.smolensk.ru/law/index.html>.

администрации Рязанской области губернатором Рязанской области создаются, преобразуются и упраздняются комитеты, управления, отделы и другие структурные подразделения.

Структура, порядок формирования, полномочия и организация работы структурных подразделений администрации Рязанской области, полномочия и организация работы заместителей (первых заместителей) губернатора Рязанской области определяются положениями о них, утверждаемыми губернатором Рязанской области. Регламент работы администрации Рязанской области утверждается губернатором Рязанской области.

Ст. 63 Устава Рязанской области установлено, что администрация Рязанской области:

- осуществляет составление прогноза консолидированного бюджета Рязанской области, проекта областного бюджета и необходимых документов и материалов к нему, готовит отчет об исполнении областного бюджета и информацию об исполнении консолидированного бюджета Рязанской области;
- разрабатывает текущие (перспективные) областные целевые программы; программы социально-экономического развития, проект прогноза социально-экономического развития Рязанской области, основные направления бюджетной и налоговой политики Рязанской области, определяет источники доходов и направление расходования территориальных государственных внебюджетных фондов Рязанской области; обеспечивает выполнение принятых документов, представляет отчеты областной Думе об их исполнении;
- разрабатывает и реализует социально-экономическую политику в Рязанской области, осуществляет меры по ограничению monopolisticheskoy deyatel'nosti i razvitiyu predprinimatel'stva, v sootvetstvии s zakonami Riazanskoy oblasti управляет i rasporyazayetsya oblastnoy slobstvennostyu, a takzhe upravlyayet federal'noy

собственностью, переданной Рязанской области в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, договорами и соглашениями, содействует укреплению банковской, денежной и кредитной систем;

- проводит государственную политику налогообложения, ценообразования и оплаты труда, содействует организации государственного страхования и единой системы учета и статистики;

- разрабатывает и реализует меры по развитию социальной сферы Рязанской области, росту благосостояния населения, охране труда и здоровья граждан, организует систему социальной защиты населения и обеспечивает ее функционирование;

- осуществляет мероприятия по воспитанию, образованию, охране семьи, материнства, отцовства и детства, разрабатывает и реализует меры по развитию культуры и спорта, государственной молодежной политики;

- осуществляет мероприятия по развитию объектов жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, транспорта, связи, создает условия для развития предприятий торговли, бытового обслуживания населения, осуществляет мероприятия по защите прав потребителей;

- вносит в органы исполнительной власти Российской Федерации предложения о разработке федеральных или межрегиональных программ, затрагивающих интересы Рязанской области, участвует в их реализации;

- разрабатывает и реализует меры по развитию науки и техники;

- организует строительство объектов за счет областного бюджета, утверждает градостроительные нормативы, градостроительную документацию;

- разрабатывает и обеспечивает выполнение программ по охране природы, рациональному природопользованию, сельскохозяйственному производству, организует контроль за соблюдением природоохранного законодательства;

- обеспечивает рациональное размещение производительных сил, содействует комплексному экономическому и социальному развитию городов и районов Рязанской области;
- разрабатывает и реализует меры по защите интересов Рязанской области, охране всех форм собственности и общественного порядка, по обеспечению и защите прав и свобод граждан;
- осуществляет в пределах своих полномочий мероприятия по обеспечению государственной безопасности;
- оспаривает в суде противоречащие законодательству акты органов местного самоуправления;
- заключает соглашения по регулированию трудовых и социально-экономических проблем с областным объединением организаций профсоюзов и объединениями работодателей;
- является самостоятельным участником международных и внешнеэкономических связей;
- осуществляет на территории Рязанской области исполнение переданных ей федеральными органами полномочий;
- в установленном порядке передает федеральным органам исполнительной власти осуществление части своих полномочий;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами, настоящим Уставом и законами Рязанской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Вышеназванные примеры показывают, что конституционные характеристики органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не всегда идентичны. В связи с этим крайне важным является проведение соответствующих корректировок в законодательстве субъектов Российской Федерации.

В 90 гг. органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации имели различный правовой статус и объемы властных

полномочий, что отрицательно сказывалось на функционировании системы исполнительной власти в России в целом, снижало эффективность государственного управления в Российской Федерации.

Как представляется, в настоящее время правовой статус органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации должен складываться на основе и в соответствии с действующими конституционными и законодательными нормами.

Перечисленные и иные фундаментальные начала государственного устройства России обусловили серьезные видоизменения характера функций и полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в системе исполнительной власти в России. В условиях отказа от жесткой централизованной системы руководства и управления политической, экономической, социальной и иных сфер общественной жизни России происходит переход к сбалансированному, более гибкому и динамичному развитию российского государства.

Ныне осуществляемые административные преобразования в Российской Федерации не могли не вызвать некоторое напряжение и противостояние между властными институтами Федерации и ее субъектов. В связи с чем, становится очевидно, что дальнейшее продвижение реформ в России и обеспечение стабильности федеративных основ российского государства будет во многом зависеть от того, каким образом и в каком направлении будет выстраиваться система отношений между центром и регионами, как будет обеспечена стабильность и эффективность работы системы исполнительной власти в Российской Федерации и ее институтов, в каком направлении будет развиваться концепция отношений «центр-регионы» в России. При этом, как представляется, роль органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в обозначенных процессах будет одной из определяющих.

Вместе с тем, очевидно, что процесс формирования механизмов взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов государственной власти Российской Федерации еще не завершен. Многие направления этого взаимодействия еще не отлажены, другие, напротив, характеризуются обилием нормативного правового регулирования, не делающего, однако, этот процесс более упорядоченным и эффективным.

Как представляется, вопросы более точного определения правового статуса, компетенции органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, проблемы их функционирования во многом должны быть решены в ходе проведения административной реформы. Как известно, до недавнего времени ряд конституционных механизмов федерализма в Российской Федерации являлись в большей степени декларацией и действовали во многом неэффективно.

Кроме того, эффективность управления на региональном уровне зависит от точного определения функций и разграничения полномочий исполнительных органов власти в масштабах всей России, установления процедур их взаимодействия, оснований и видов ответственности. Неурегулированность обозначенных выше проблем создает массу проблем для дальнейшего сбалансированного и поступательного развития субъектов Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо особо отметить, что в рамках реформы системы государственной власти в Российской Федерации все признаки формируемого в России механизма властных отношений могут быть эффективными лишь при взаимодействии «интересов» регионов и федерального центра. На этой основе исполнительная власть, превращаясь в реальные субъекты преобразований, призвана в этом процессе обеспечивать решение не только местных, но и общефедеральных задач.

При этом оптимальной моделью взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами должна стать модель строгого разграничения компетенции между органами управления, а также их четкого финансового, правового, организационного обеспечения.

На этой основе органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, превращаясь в реальные субъекты преобразований в России, призваны обеспечить в этом процессе решение не только местных, но и общефедеральных задач.

ГЛАВА II.
**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ
 ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
 ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

**2.1. Органы исполнительной власти субъектов Федерации в
 условиях разграничения предметов ведения и полномочий между
 Российской Федерацией и ее субъектами**

Вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами являются одной из самых значительных проблем современных федеративных государств.

Реализация положения Конституции России, провозгласившего Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством напрямую взаимосвязано, с успешным решением проблемы сбалансированного распределения предметов ведения и полномочий между федеральным Центром и субъектами Федерации.

Как представляется, решение этой проблемы во многом поможет формированию эффективной и целостной системы исполнительной власти, как на уровне Российской Федерации, так и в ее субъектах, выработки управленческих связей между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, окончательному снятию вопроса разграничения полномочий между ними. Таким образом, можно констатировать особую актуальность проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами - одной из приоритетнейшей задачи при формировании эффективно функционирующей системы государственного управления российского государства.

В настоящее время, как и в начале 90-х годов, крайне актуален вопрос – как в российских условиях можно добиться оптимального соотношения между компетенцией и ответственностью всех уровней власти. Кроме того, перед современным российским государством стоят

такие не решенные вопросы, как количество субъектов Российской Федерации, в какой мере необходимо учитывать в планах дальнейшего развития Федерации региональные и национальные особенности, каковы наиболее рациональные пределы и формы влияния региональных властей на общероссийские решения, и наоборот. Все эти вопросы по нашему мнению напрямую связаны с проблемой разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерации и ее субъектами.

В то же время нужно согласиться с тем мнением, что «наблюдая развитие федеративных структур в России можно убедиться в том, что федерализация в России на первом этапе ее развития, который уже пройден, оказалась удивительно прочным и стабилизирующим элементом процесса демократических реформ».¹

Решение разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерации и ее субъектами во многом осложняется тем, что одной «из основных проблем российской модели федерализма состоит в том, что в отличие от конституционного права западных стран предметы ведения в Конституции Российской Федерации не разграничены по характеру оказываемого воздействия на сферы правового регулирования и сферы государственного управления, в которых осуществляются полномочия государственных органов власти»². Кроме того, в Конституции Российской Федерации многие предметы ведения сформулированы весьма обобщенно, что позволяет толковать их либо расширительно, либо двояко.

Данное обстоятельство осложняется наличием далекой от совершенства системы государственного управления в России, слабо

¹ Чернов С. Сравнительная характеристика конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и Германии <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/3/>.

² Юриспруденция: Разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. В.М. Герасимова. Б.П. Елисеева, А.Г. Шорникова. – М., 2002. – С. 4-5.

связанной системой федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также самостоятельной системой органов местного самоуправления.

В связи с этим зачастую складывается парадоксальная ситуация, когда федеральные органы исполнительной власти, исходя из смысла положений Конституции Российской Федерации, обязаны применять необходимые полномочия для осуществления государственно-властной деятельности, а на практике они не имеют отлаженных механизмов по обеспечению возложенных на них функций.

Неурегулированность отношений в сфере разграничения предметов ведения и полномочий приводила до недавнего времени к стремлению отдельных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации присвоить себе права, не предусмотренные российским законодательством, что не только провоцирует разрушение единого правового пространства России, но и идет вразрез с принципами современного правового государства.

Рассматривая в сравнительном плане различные модели федерализма в современном мире, следует подчеркнуть, что Россия не подходит под характеристику ни одной из федераций в силу своего огромного своеобразия - исторического, социального, этнического, политического, культурного, конфессионального и др. Особенность российского федерализма заключается в том, что из советского, чисто национального, он развился в смешанный, объединяющий в качестве субъектов Федерации не только национально-территориальные, но и территориальные образования: области, края, автономные области, автономные округа, города федерального значения.¹

¹ См.: Столяров М.В. Россия в пути. Новая Федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. - Казань, 1998. - С. 7-19.

В то же время в системе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, которая заложена в ст.ст. 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации имеются определенные противоречия, которые можно рассматривать как предпосылки возникновения асимметрии российского федерализма.

Статья 72 Конституции России, которая определяет сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, имеет серьезные недостатки, связанные, прежде всего, с отсутствием четкости в разграничении полномочий. В Конституции Российской Федерации содержатся не разграничение, а перечень предметов, подлежащих разграничению и, кроме того, в ней не прописаны сферы правомочий органов власти Федерации и органов государственной власти субъектов на предметы совместного ведения. Асимметричность российской модели федерализма отражена в российской Конституции в виде еще одного конституционно-правового парадокса, являющегося специфической и уникальной чертой Российской Федерации. Речь идет о не имеющем аналогов в мире феномене сложносоставного субъекта Федерации.

Таким образом, в Конституции Российской Федерации имеются две взаимоисключающие друг друга статьи, смысл одной из которых противоречит содержанию другой. Статья 5 Конституции России устанавливает равноправие субъектов Федерации, в то время как ст. 66 Конституции Российской Федерации предусматривает вхождение автономного округа в состав области или края.

Как известно из мировой практики в федеративном государстве, если оно желает оставаться стабильным, прежде всего, должен существовать баланс между элементами централизации и децентрализации. При этом акценты, в зависимости от политической ситуации, могут смещаться то в сторону централизации, то в сторону децентрализации.

Президентская форма правления российского образца – сверхсильная центральная власть, входит в очевидное противоречие с европейской моделью федерализма, где субъектам Федерации предоставлена значительная свобода действий.

Существующие противоречия между сильным федеральным Центром и субъектами Федерации будут постоянно препятствовать политической стабильности в России. В этой ситуации могут существовать два выхода: необходимо либо расширять полномочия федерального Центра в ущерб субъектам Российской Федерации и провести масштабную административно-территориальную реформу, то есть фактически отказаться от федералистского устройства государства; либо ограничить полномочия государства в пользу субъектов Федерации, что может привести к нежелательным результатам.

Распределение задач между федерацией и ее субъектами – существенный элемент в системе разделения и баланса властей, предусмотренной Конституциями федеративных государств. В большинстве федеративных государств федерация выполняет основные задачи и финансирует их. Федерация несет ответственность за оборону страны, внешние связи, безопасность, транспорт, связь, развитие науки, сельское хозяйство и экономику, охрану окружающей среды.

В этой связи необходимо отметить, что в России слишком велика роль федерального Центра не только в сфере законодательства, исполнительной власти, но и слишком велика доля федеральной собственности на территории субъектов Федерации, что позволяет федеральному Центру достаточно активно вмешиваться в дела субъектов Российской Федерации.

Перечисленные выше обстоятельства позволяют говорить о том, что России необходима коренная конституционно-административно-территориальная реформа, которая предусматривала бы формирование административно-территориальных единиц по принципу

целесообразности с учетом территории, населения и экономического потенциала.

Снижение роли федерализма или отказ от федеративного устройства по национальному признаку должны сопровождаться повышением статуса местного самоуправления, что органически вписывается во всю многовековую историю Российского государства.

Этими и некоторыми другими факторами обусловлены особенности организации региональной исполнительной власти в условиях разграничения предметов ведения между Российской Федерации и ее субъектами.

Говоря о правовых формах регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерации и ее субъектами, наряду с Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором, следует назвать и такие формы: федеральные законы, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, согласительные процедуры.

В ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации федеральные законы как правовой инструмент, обеспечивающий разграничение предметов ведения и полномочий, не указаны, однако из смысла ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации вытекает, что принципы и порядок их разграничения могут устанавливаться федеральными законами. При этом необходимо особо отметить, что определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции должно производиться федеральными законами. Как представляется, именно федеральный закон является той правовой формой, в которой конституционные предметы ведения наполняются конкретными полномочиями конкретного уровня

публичной власти. И в этой связи должна реализация конституционных возможностей федерального законодателя в сфере разграничения полномочий является ключевым моментом в вопросе нормального функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Таким образом, одной из особенностей организации системы исполнительной власти в Российской Федерации, определяемой федеративной формой государственного устройства, является допустимость договорных отношений между органами исполнительной власти. Однако, для передачи друг другу осуществления части полномочий требуется взаимное согласие органов исполнительной власти Федерации и ее субъекта. «Такой режим взаимоотношений исключает возможность наделения органов исполнительной власти субъектов Федерации дополнительными полномочиями со стороны федеральных органов исполнительной власти с помощью их подзаконных актов в одностороннем порядке».¹

До недавнего времени в Российской Федерации в качестве основного законодательного акта, призванного конкретизировать ст. 72 Конституции Российской Федерации путем урегулирования взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами в сфере реализации полномочий по предметам совместного ведения, действовал Федеральный закон от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».²

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. - М., 1998. - С. 120.

² Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

С принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ вышеназванный законодательный акт, как уже указывалось, утратил силу.

В связи с вышесказанным, представляют большой интерес последние изменения, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В Федеральный закон включена глава, определяющая общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В ней по-новому определяется роль договоров и соглашений, необходимость заключения которых в последнее время, как уже отмечалось выше, подвергалась жесткой критике со стороны ученых и специалистов. Так, определено, что заключение договора допускается только в исключительных случаях, при этом он должен утверждаться федеральным законом и предусматривать конкретные права и обязанности сторон. В Федеральном законе предусмотрено, что форма соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий должна использоваться в случае, если осуществление полномочий не может быть возложено в равной мере на исполнительные органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации на основе федерального закона.

¹ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

Кроме того, Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2004 г. «О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения»¹ утверждены «Правила подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения».

Вышеназванные Правила определяют порядок подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации соглашения заключаются в соответствии со статьей 78 Конституции Российской Федерации и статьей 26.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Подготовка проекта соглашения осуществляется федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2004 г. № 117 (ред. от 9 июля 2004 г.) «О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 10. Ст. 870.

субъекта Российской Федерации, являющимися сторонами соглашения, с учетом требований части 2 статьи 26.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Проект соглашения с проектом постановления Правительства Российской Федерации о его утверждении направляется в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации и другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти для согласования в установленном порядке.

Порядок согласования проекта соглашения заинтересованными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется нормативными правовыми актами этого субъекта Российской Федерации.

Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении указанного соглашения вносится в установленном порядке в Правительство Российской Федерации вместе с этим соглашением.

В случае прекращения действия или досрочного расторжения соглашения федеральный орган исполнительной власти, являющийся стороной соглашения, вносит в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации об утверждении этого соглашения. Предложения о внесении изменений в соглашение вносятся в порядке,

предусмотренном настоящими Правилами для подготовки проекта соглашения.

Главной задачей при формировании современной концепции разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, по нашему мнению, должно стать построение такой системы отношений, когда на каждом уровне управления органы власти строго следовали бы законодательству, не вторгаясь в компетенцию друг друга. При этом принципиально важно установить практические механизмы согласованного функционирования, а по вопросам, касающимся положения ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации, - соподчиненной и слаженной работы государственных органов исполнительной власти российского государства.

В связи с этим необходимо установить общие подходы к разграничению полномочий и предметов ведения, а именно:

- законодательные акты, принимаемые на всех уровнях власти, должны строго соответствовать Конституции Российской Федерации;
- при распределении полномочий должно учитываться экономическое, географическое, этническое, и др. многообразие Российской Федерации;
- полномочия по предметам совместного ведения, по которым возникает столкновение различных интересов, необходимо разделить на более конкретные, отнесенные к полномочиям только органов государственной власти Федерации или только её субъектов и т.д.

Как представляется, при распределении предметов ведения и полномочий между различными уровнями исполнительной власти необходимо следовать принципу субсидиарности. Согласно этому принципу, вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно. При этом применение данного принципа требует учитывать, прежде всего,

способность исполнительных органов власти того или иного уровня эффективно решать в конкретных условиях задачи, стоящие перед Российской Федерацией и ее субъектами.

В связи с этим, как представляется, федеральные органы исполнительной власти должны отвечать за соблюдение общегосударственного интереса, региональные – за адаптацию федеральных норм и правил к интересам и потребностям данного субъекта Федерации.

Касаясь правового регулирования обозначенной проблемы, следует отметить, что крайне важно прекратить ныне существующую практику, когда зачастую в федеральных законах по предметам совместного ведения содержатся нормы, не оставляющие места для последующего законодательного регулирования субъектами Федерации. Это не соответствует нормам Конституции Российской Федерации об её федеративном устройстве. Следует четко определить, что по предметам совместного ведения в федеральных законах должны содержаться рамочные нормы, общие принципы, общие подходы, в пределах которых субъект Федерации должен обладать свободой законодательного регулирования.

Полномочия по предметам совместного ведения, по которым возникает столкновение различных интересов, необходимо разделить на более конкретные полномочия, отнесенные к компетенции только исполнительных органов государственной власти Федерации или только ее субъектов.

Структура и деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации должна соответствовать установленной схеме разграничения полномочий. При этом целесообразно, следуя принципу субсидиарности, передавать как можно больше функций на исполнение нижестоящим органам.

Вместе с тем, следует иметь в виду что, существует ряд проблем, которые не могут быть эффективно решены усилиями только федерального центра или только субъектов Федерации.

Говоря о региональной исполнительной власти в условиях разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами необходимо отдельно остановиться на вопросе о понятии компетенции органа исполнительной власти субъекта Федерации, так как ответ на него позволяет определить, как и в какой мере, тот или иной орган исполнительной власти субъекта Федерации выполняет свою роль в государстве, каковы его отношения с другими государственными структурами, общественными институтами в условиях федеративного государства.

В настоящее время большинство ученых-конституционалистов придерживаются достаточно традиционной точки зрения, согласно которой под компетенцией государственного органа понимается совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения, тем самым, раскрывая компетенцию государственного органа через два составляющих элемента: предмет ведения и полномочия.

В юридической науке ведется много дискуссий по поводу правильного применения этих терминов. В частности, ряд специалистов считает «некорректным употребление термина «предметы ведения» органов государственной власти», объясняя тем, что конституционная модель разграничения предметов ведения заложила употребление термина предметы ведения только применительно к Российской Федерации и субъектам Российской Федерации.¹

Необходимо сказать, что споры вокруг правильного употребления термина «предметы ведения» возникли только после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. В более ранний период в

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного федерализма. - М. 1998. – С. 161.

трудах ученых понятие «предметы ведения» было неразрывно связано с компетенцией именно органа государственной власти, рассматривалось исключительно как составной элемент компетенции этого органа.

Как представляется, употребляя термин «предметы ведения органов государственной власти» Конституция Российской Федерации ни в названных, ни в других статьях не раскрывает его содержание, но это вовсе не означает, что его употребление в Конституции России носит случайный, ошибочный характер. Так, В. Кряжков отмечает, что указанный в статье 5 Конституции России принцип «разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» является базовым для функционирования органов государственной власти.¹ Именно его реализация гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельности и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции. В то же время, по его мнению, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти производно от разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами.

Всякий орган государственной власти проявляет себя в качестве организации, реализующей заданные ей цели, в определенной системе общественных отношений. Цель создания органа уже предполагает те главные области общественных отношений, в которых надлежит ему действовать. В интересах правильного и нормального функционирования государственного аппарата каждый орган государства должен действовать в определенных областях или сферах общественных отношений, т.е. специализированно и дифференцированно.

¹ См. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Ю.В Кудрявцева. - М., 1996.

Как представляется, в современных условиях необходима конкретизация предметов ведения, их более четкое формулирование, разнесение на сферы правового регулирования и государственного управления. Речь идет о федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Именно в них, как свидетельствует анализ действующего законодательства, закрепляются сферы общественных отношений, в которых государственные органы могут осуществлять свои полномочия.

Аналогичная ситуация складывается и на региональном уровне. В настоящее время наиболее распространена практика, когда в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации закрепляются предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации либо только предметы ведения субъектов Федерации. Что касается предметов совместного ведения, то сферы совместного ведения сформулированы в конституциях, уставах субъектов Федерации в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации, поэтому содержат все те неопределенные и спорные моменты, о которых уже выше говорилось.

Вместе с тем, сложно согласиться и с мнением тех ученых и специалистов, которые считают, что «предметы ведения органов государственной власти» - понятие объективно существующее и раскрывающее свое значение в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации, регламентирующих определенные сферы государственной власти и управления.¹

Процесс становления и совершенствования новых федеративных отношений в России идет и необходимо сформировать оптимальную модель распределения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов

¹ Резниченко Л.Ю. Имеют ли государственные органы свои предметы ведения? //http://www.lawinstitut.ru/science/vestnik/20012/reznichenko.html/.

Российской Федерации. Надо ли форсировать ликвидацию асимметричности субъектов Российской Федерации, не может ли это нарушить сложившиеся равновесие и осложнить ситуацию.

Согласование конституций (уставов) не должно ущемлять право субъектов не асимметрию и на свое собственное законодательство. К выбору путей и форм государственного устройства федеральный Центр и субъекты должны приходить не сразу, а с учетом своей специфики и темпов развития, а также учитывая богатый мировой опыт федеративного развития.

Сейчас необходимо поднять авторитет федеральной власти и уровень исполнения федерального законодательства в регионах России. Но, столь же необходимо решить задачу усиления ответственности федеральных органов власти за нарушение конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.

В этой связи можно высказать предположение, что федеральное и региональное законодательство, закрепив основы уже сформировавшейся в общих чертах к настоящему времени организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, не станет, вопреки некоторым ожиданиям, действительно жестким инструментом стабилизации этой системы, но, наоборот, процесс модернизации власти в субъектах Российской Федерации получит определенные дополнительные правовые основания.

2.2. Правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как главы исполнительной власти

Становление института высшего должностного лица (главы) субъекта Российской Федерации, определение его роли и места в осуществлении исполнительной власти в России происходил в сложной и зачастую нестабильной общественно-политической обстановке в России,

сложившейся в 90-х годах, и прошел ряд этапов. Как известно, политические изменения на федеральном уровне определяют рамки соответствующих институциональных изменений в системе государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации.¹ Это обстоятельство было и остается до настоящего времени определяющим в процессе формирования системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Процесс становления и формирования современной системы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации начался сразу после распада СССР. Период начала 90-х годов характеризовался изменением роли советов народных депутатов, переходом к либеральной системе региональных выборов и кратковременной концентрации политической власти у советов различных уровней. По мнению специалистов, основной особенностью так называемого «доконституционного» этапа (1991-1993 гг.) в общественно-политической жизни Российской Федерации являлась директивная централизация (с элементами широкой деконцентрации) исполнительной власти на территориях, подконтрольных Федерации, с ее последующими сбоями и общим ослаблением.²

Основной сутью происходящих в то время изменений являлась постепенная замена советской системы государственного управления системой, основанной на разделении властей и укреплении исполнительной вертикали. Переходный характер российской государственности обусловил противостояние исполнительной и законодательной ветвей власти, отягощенное скрытой борьбой между ними за контроль над процессом разгосударствления собственности и

¹ Хабибулин А.Б. Субсидиарность – основа построения федеративного государства // <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad6/>.

² Центр – регионы – местное самоуправление: Сб. учеб. м-лов по курсу «Политическая регионалистика» // Под. ред. Г.М. Люхтерандт – Михалевой и С.И. Рыженкова. - М., СПб., 2001. - С. 58.

разным видением стратегии экономических реформ. В регионах устанавливалось двоевластие, связанное с большими полномочиями законодательной (советской) власти на местах и ее противоречиями с исполнительной властью в лице глав субъектов Российской Федерации.

Главными событиями этого этапа следует считать назначение новых глав областных администраций Президентом Российской Федерации после августовских событий 1991 года, масштабный распуск системы Советов после октября 1993 года и постепенное формирование новых региональных законодательных органов.

Как отмечает М. Бри, долгое время общероссийская политическая ситуация характеризовалась, как отсутствием институциональной определенности системы государственного управления на федеральном уровне, так и сосуществованием демократически избранных законодательных органов на региональном уровне и системы назначений глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации Президентом России.¹

Таким образом, в недалеком прошлом, в ряде российских регионов складывалась ситуация при которой реальная концентрация рычагов управления у глав исполнительной власти субъектов Федерации находилась в противоречии со слабой степенью их легитимности. Ни для кого не секрет, что до сих пор многие главы субъектов Российской Федерации негативно настроены к любым попыткам ограничения их властных полномочий (в особенности методами правовых установлений), в частности, что касается перераспределения этих полномочий в пользу региональной законодательной или судебной власти.

Такая ситуация, как представляется, во многом была предопределена принятием в 1993 году Конституции Российской

¹ См.: Бри М. Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов // Под общей ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. – М., 2000. – С. 76.

Федерации, по которой Россия становилась полупрезидентской республикой с большой концентрацией властных полномочий в руках Президента Российской Федерации и исполнительной власти страны.

Как отмечается в научной литературе, отказ от учредительных выборов и консенсусного принятия Конституции в России привел к тому, что «исполнительный орган был конституирован как авторитарная реформаторская инстанция, которой не должны были противостоять никакие другие легитимные институты и организации...»¹.

Кроме того, необходимо учитывать и такие специфические условия общественно-политической жизни России, как «...слабость партийной системы, беспартийное правительство и беспартийный Президент, стоящий вне партий, а по существу над ними, поскольку не он, а они ищут поддержку Президента».²

Необходимо также отметить, что на обозначенном этапе становления института высшего должностного лица субъекта Федерации практически отсутствовали действенные элементы контроля за его деятельностью со стороны субъектов региональной политической жизни.

Первые масштабные выборы глав субъектов Российской Федерации в 1996 г. следует считать качественно новым этапом в процессе формирования современного института глав субъектов Федерации. Впервые население российских регионов через прямые выборы получило право самостоятельно решать вопрос о занятии важнейшей политической позиции в регионах.

После избрания Президентом Российской Федерации В. Путина начались серьезные подвижки на уровне региональной элиты, произошли изменения политики федерального центра в отношении субъектов Федерации, в частности, была сделана ставка на укрепление «властной

¹ Там же. – С. 76.

² Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. – С 121.

вертикали» и ослабление влияния региональных лидеров на федеральном уровне. Существенно изменился сам формат отношений между центром и регионами.

К основным инициативам, осуществленным с 2000 г. Президентом Российской Федерации В.Путиным, по реформированию системы государственного управления в Российской Федерации можно отнести: введение института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, новый порядок формирования Совета Федерации, введение института федерального вмешательства, возможности отзыва руководителей и прекращение полномочий органов власти субъектов Российской Федерации, новый порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации законодательными органами регионов по предложению Президента Российской Федерации, избрание депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации только по партийным спискам, применение инструментов института федерального вмешательства, реформирование института местного самоуправления в Российской Федерации¹.

¹ Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336; Федеральный закон от 8 февраля 2001 г. № 3-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 7. Ст. 608; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 4 июля 2003 г., с изм. от 25 февраля 2004 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253;Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных

Современное состояние института высшего должностного лица субъекта Федерации и его место в системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется и характеризуется следующими факторами:

- продолжающимся процессом построения «властной вертикали» в Российской Федерации, при котором федеральные органы исполнительной власти и президентская администрация активно участвуют и вмешиваются в региональную политическую жизнь;
- до изменения в конце 2004 г. федерального законодательства активным участием и контролем за выборами глав субъектов Российской Федерации со стороны федерального центра (а именно, Администрации Президента Российской Федерации, в частности, в лице полномочных Представителей Президента Российской Федерации и их аппаратов);
- повсеместным участием олигархических группировок и крупных российских корпораций в региональной политической жизни;
- тесной взаимосвязью между региональной политической элитой и представителями как регионального, так и федерального бизнес - сообщества;

(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»//Российская газета. 2004. 15 дек.; Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046; Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945; Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 34. Ст. 3473.

- серьезное укрепление позиций ряда действующих глав регионов, переизбранных на следующие сроки, и получение ими законодательно подтвержденного права избираться на третий срок подряд;
- продолжением трансформации взаимоотношений региональной государственной власти и института местного самоуправления в сторону дальнейшего «огосударствления» последнего путем попыток встраивания в единую «властную вертикаль» и законодательного закрепления за региональными институтами исполнительной власти различных рычагов влияния и давления на его органы;
- повсеместным использованием в ходе избирательных кампаний по выборам глав субъектов Российской Федерации административного ресурса и грязных PR-технологий и т.д.

Последние изменения правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, последовавшие после корректировки федерального законодательства, связанные с выводом из состава Совета Федерации глав законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, а также введением института федерального вмешательства в деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и новой процедурой наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, способствовали тому, что резко ограничилось влияние высших должностных лиц субъектов Федерации на государственную политику России.

Как представляется, создание Государственного Совета с участием глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации не в полной мере компенсирует ресурсы традиционных институтов регионального представительства на федеральном уровне.

Следует признать, что одной из причин радикального ограничения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации на уровне федерального законодательства является то, что с 1990 по 1999

гг. во многих субъектах Российской Федерации полномочия органов исполнительной власти определялись на основе конституций (уставов) и регионального законодательства с нарушениями некоторых норм Конституции России и федерального законодательства.

В этой связи интересным представляется мнение О. Тарасова, который считает, что «поскольку система органов власти республик к 1993 г. определялась не федеральным законодательством, а их собственными конституциями и законами, распространение действия общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти на республики не могло не привести к определенным трениям и коллизиям как юридического, так и политического свойства. Однако в интересах придания большей устойчивости системе организации государственной власти в Российской Федерации в целом, преодоления в этом отношении асимметричности федерации было принято решение о применении общего подхода ко всем субъектам Федерации, включая республики. Тем самым мыслилось обеспечить и однонаправленную перестройку системы организации власти не только в краях и областях, но и в республиках от организации советского типа к организации, построенной по новой общефедеральной модели».¹

Как уже отмечалось, данным Федеральным законом в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации только при

¹ Тарасов О. Законодательное регулирование общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. - № 1 (30). – С. 59-65.

условии совмещения им и руководства высшим органом исполнительной власти субъекта. Например, в Кабардино-Балкарской Республике и Республике Саха (Якутия) Президент является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти.

В то же время необходимо отметить, что в российском законодательстве, в том числе и Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», нет четкого определения понятия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Как представляется, включение данного понятия в Федеральный закон связано с укоренившейся российской традицией, при которой глава высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации воспринимается как высшее должностное лицо региональной власти.

В то же время анализ российского законодательства, позволяет дать определение понятия «высшего должностного лица субъекта Российской Федерации», как главы относительно автономной системы исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации в условиях разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами

Кроме того, анализ полномочий президентов республик, губернаторов краев и областей позволяет констатировать, что их объем несколько шире, чем объем полномочий глав региональной исполнительной власти, в связи с чем, появление в вышеназванном Федеральном законе понятия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляется обоснованным и правомерным. Еще одним фактором, повлиявшим на включение в данный законодательный акт этого понятия, является, как представляется, желание федерального центра таким образом угодить региональным лидерам путем повышения их формального статуса.

Другой сложной правовой проблемой остается на сегодня определение компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. К сожалению, большинство специалистов не пришли на сегодняшний день к единому мнению по данному вопросу.

Между тем, «принципиально важно установить, какими полномочиями обладает руководитель органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, вступая в общественные отношения, регулируемые различными отраслями права; необходимо знать, какие обязанности и права он имеет, в какие отношения он может вступать и какие юридические последствия могут порождать его действия (бездействие)».¹

Важным вопросом при определении компетенции руководителя органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации является не столько объем его полномочий, сколько правовая регламентация в российском законодательстве его правового статуса. При этом весьма актуальным является вопрос о соотношении компетенции руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с полномочиями данного органа.

Кроме того, необходимо согласиться с мнением С. Хазанова, который считает, что «изучение законодательства субъектов Российской Федерации по организации системы исполнительной власти и судебных актов по их проверке наглядно демонстрирует необходимость выработки единообразно понимаемых административно-правовых категорий и механизмов, в частности касающихся полномочий главы исполнительной власти по руководству органами, входящими в систему, и разграничение этих полномочий с полномочиями высшего исполнительного органа, статуса лица, замещающего главу исполнительной власти в период его

¹ Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. – М., 1999. – С. 67-69.

отсутствия, условий существования двух самостоятельных государственных должностей - главы и руководителя высшего исполнительного органа....»¹

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории этого субъекта Федерации и обладающими, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² активным избирательным правом на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок не более пяти лет, и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд. Исключение составляют случаи, когда конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусматривается наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица через избрание специально созываемым собранием представителей (например, в Республике Дагестан).

К полномочиям главы субъекта Российской Федерации как руководителя региональной исполнительной власти относят: формирование администрации (правительства) субъекта Российской Федерации, иных, в том числе, территориальных органов исполнительной власти субъекта Федерации; непосредственное руководство органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации; отмена актов органов исполнительной власти субъекта

¹ Хазанов С.Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. - С. 37-38.

² См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Федерации и применение к их руководителям мер дисциплинарного воздействия и др.¹

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как глава исполнительной власти формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, обнародует либо отклоняет законы, принятые региональным законодательным (представительным) органом государственной власти. Кроме того, глава субъекта Российской Федерации несет политическую и юридическую ответственность перед законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации.

В соответствии с последними изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², перечень (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.

Представляется, что внесение данной поправки имеет как положительную, так и отрицательную сторону. С одной стороны, на законодательном уровне зафиксирована уже сложившаяся практика

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. - М., 2002. - С. 196.

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

определения главой субъекта Российской Федерации структуры органов исполнительной власти субъекта Федерации, а с другой – возможно, было бы целесообразнее, для придания устойчивости и целостности системы региональной исполнительной власти закреплять ее структуру в статутных законодательных актах на уровне субъектов Федерации. Однако, необходимо признать, что поиск решения обозначенной проблемы находится в контексте решения других, не менее важных и системных проблем исполнительной власти в Российской Федерации и может занять определенное время.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» регламентирует общие принципы взаимоотношений и взаимодействия главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации с региональным законодательным (представительным) органом государственной власти, а также вопросы ответственности, оснований отставки, отзыва высшего должностного лица региона и обеспечения законности в его деятельности.

В качестве одного из элементов воздействия на высшее должностное лицо субъекта Федерации со стороны регионального законодательного органа необходимо рассматривать и положения ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которая предусматривает возможность наделения законодательного органа субъекта Федерации правом выразить главе исполнительной власти недоверие, влекущее его отставку. Данный институт, сходный с институтом парламентской ответственности, использован для укрепления законности в деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации. Поскольку основанием для такого шага по вышеназванному

Федеральному закону служат лишь грубые нарушения им законодательства, само закрепление указанного полномочия в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должно серьезно укрепить позиции законодательных органов субъектов Федерации. В целях соблюдения баланса между ветвями власти в статье 9 Федерального закона предусмотрена и возможность роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Федерации также по основаниям, связанным с принятием неконституционных и незаконных правовых актов и неисполнением судебных решений об устранении выявленных противоречий.

«Следует обратить внимание на то, что для выражения недоверия высшему должностному лицу, влекущего его отставку, не требуется обязательное предварительное судебное решение, если последствием правонарушения со стороны высшего должностного лица явится массовое нарушение прав и свобод граждан. Роспуск же законодательного органа возможен только в случае, если законодательный орган в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения не устранит установленные судом противоречия принятого им акта Конституции Российской Федерации и федеральным законам».¹

Анализ современного российского законодательства показывает, что многие вопросы, включенные в предмет регулирования Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», относятся к

¹ Тарасов О. Законодательное регулирование общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. - № 1 (30). – С. 59-65.

иным, самостоятельным областям правового регулирования. Так, требующие общефедерального регулирования вопросы правового положения лиц, занимающих конституционные государственные должности субъектов Федерации, примыкают к вопросам государственной службы и должны найти свое отражение в соответствующих законодательных актах Российской Федерации, касающихся статуса государственных служащих и лиц, занимающих государственные должности.

Положения Федерального закона, определяющие статус и полномочия глав субъектов Российской Федерации, получают дальнейшее развитие на уровне регионального законодательства, в частности, в нормах конституций (уставов), законодательных и иных правовых актах субъектов Федерации. Необходимо особо отметить, что на сегодня в большинстве субъектов Российской Федерации приняты специальные законы, посвященные высшим должностным лицам (главам исполнительной власти).¹

В целом действующие редакции конституций (уставов), а также специальных законов субъектов Российской Федерации, определяющие правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации, повторяют основные положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», при этом лишь более детально расшифровывая их в соответствии с региональной спецификой. Таким образом, можно говорить об успешном продвижении процесса приведения законодательства субъектов Федерации в соответствие с законодательством Российской Федерации.

¹ См., например, Закон Республики Адыгея от 25 марта 1992 г. № 3-1 «О Президенте Республики Адыгея» // Советская Адыгея. 1992. 31 марта, Закон Удмуртской Республики от 8 июня 2000 г. № 177-11 «О Президенте Удмуртской Республики» // Известия Удмуртской Республики. 2000. 9 июня и др.

Так, статус и компетенция Президента Республики Саха (Якутия) установлены Конституцией Республики Саха (Якутия)¹ и Законом Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)».²

В ст. 68 Конституции Республики Саха (Якутия) установлено, что Президент Республики Саха (Якутия) является главой Республики Саха (Якутия) и ее высшим должностным лицом, возглавляет исполнительную власть республики.

Президент Республики Саха (Якутия) избирается сроком на пять лет гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом Республики Саха (Якутия) может быть избран гражданин не моложе 30 лет, обладающий пассивным избирательным правом. Одно и то же лицо не может избираться на должность Президента Республики Саха (Якутия) более двух сроков подряд (ст. 69 Конституции Республики Саха (Якутия)).

Согласно ст. 72 Конституции Республики Саха (Якутия) Президент Республики Саха (Якутия):

- представляет Республику Саха (Якутия) в ее отношениях с федеральными органами государственной власти, другими субъектами Российской Федерации, государствами – участниками Содружества Независимых Государств; ведет переговоры и подписывает договоры от имени Республики Саха (Якутия); назначает и отзывает представителей Республики Саха (Якутия) при федеральных органах исполнительной власти и т.д.;

¹ Конституции (Основной Закон) Республики Саха (Якутия). Принята Верховным Советом Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 года (с изменениями и дополнениями, внесенными законами Республики Саха (Якутия) от 26 января 1994 года, от 20 апреля 1994 года, от 7 июля 2000 года, от 15 июня 2001 года, от 17 и 18 июля 2001 года, от 28 января 2002 года, от 6 марта 2002 года, от 29 апреля 2002 года, от 10 июля 2003 года.) // <http://www.sakha.gov.ru/>.

² Закон Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)». Принят постановлением Верховного Совета Якутской-Саха ССР от 16 октября 1991 г. № 644-XII (в ред. Закона Рс(Я) от 25 июня 1996 г. З № 123-I; от 10 мая 2001 г. З № 283-II) // <http://www.sakha.gov.ru/>.

- обращается с посланиями к Государственному Собранию (Ил Тумэн); выступает с обращениями к народу;
- определяет и представляет Государственному Собранию (Ил Тумэн) основные направления государственной политики Республики Саха (Якутия);
- представляет Государственному Собранию (Ил Тумэн) программу социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) и проект государственного бюджета Республики Саха (Якутия);
- осуществляет законодательную инициативу; издает специальный акт и обнародует либо отклоняет законы Республики Саха (Якутия); обеспечивает исполнение постановлений Конституционного суда Республики Саха (Якутия);
- возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия); представляет для утверждения в Государственное Собрание (Ил Тумэн) схему управления Республикой Саха (Якутия), структуру Правительства Республики Саха (Якутия); осуществляет общее руководство деятельностью Правительства Республики Саха (Якутия); имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Республики Саха (Якутия); вправе отменять постановления Правительства Республики Саха (Якутия); принимает отставку Правительства Республики Саха (Якутия) в порядке, установленном законом; назначает руководителей территориальных органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия);
- с согласия Государственного Собрания (Ил Тумэн) назначает на должность Председателя Правительства Республики Саха (Якутия) и его заместителей, отдельных министров Республики Саха (Якутия);
- представляет Государственному Собранию (Ил Тумэн) кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного суда Республики Саха (Якутия); кандидатуру для согласования на должность Прокурора Республики Саха (Якутия); половину членов Центральной

избирательной комиссии Республики Саха (Якутия); кандидатуру для назначения на должность Уполномоченного по правам человека в Республике Саха (Якутия);

- распускает Государственное Собрание (Ил Тумэн) по основаниям, предусмотренным законом и т.д.

В осуществление своих полномочий Президент Республики Саха (Якутия) издает указы и распоряжения, обеспечивает их исполнение на всей территории Республики Саха (Якутия) (ст. 73 Конституции Республики Саха (Якутия)).

Согласно ст. 75 Конституции Республики Саха (Якутия) решение о недоверии Президенту Республики Саха (Якутия) принимается на основании заключения соответствующего суда Республики Саха (Якутия) большинством в две трети голосов от установленного числа народных депутатов Республики Саха (Якутия) по инициативе не менее одной трети от установленного числа народных депутатов Республики Саха (Якутия).

Положениями ст. 2 Закона Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)» установлено, что Президент Республики Саха (Якутия) не может быть народным депутатом Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). На время выполнения своих полномочий Президент Республики Саха (Якутия) приостанавливает свое членство в политических партиях и общественных объединениях. Президент Республики Саха (Якутия) не занимает никакие другие должности в государственных и иных структурах, не получает от них какие-либо вознаграждения. Президент Республики Саха (Якутия) избирается сроком на 5 лет. Никто не может быть Президентом Республики Саха (Якутия) более двух раз.

Прекративший исполнение полномочий Президент Республики Саха (Якутия) вправе принимать участие с правом совещательного голоса

в работе Государственного Собрания (Ил Тумэн) и Правительства Республики Саха (Якутия) (Статья 15.1 Закона).

Анализ вышеназванных правовых актов Республики Саха (Якутия), показывает, что основные полномочия Президента Республики Саха-Якутии в целом копируют аналогичные положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Губернатору Ярославской области посвящен раздел 5 Устава Ярославской области.¹ Согласно ст. 78 в Ярославской области устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Ярославской области - Администрацией Ярославской области. В систему органов исполнительной власти Ярославской области входят также иные органы исполнительной власти Ярославской области - службы Губернатора Ярославской области и департаменты Ярославской области.

В ст. 79. Устава Ярославской области установлено, что Губернатор Ярославской области является высшим должностным лицом Ярославской области и возглавляет Администрацию Ярославской области. Губернатор Ярославской области является членом Государственного Совета Российской Федерации, гарантом исполнения законов Ярославской области.

К полномочиям высшего должностного лица Ярославской области относится назначение члена Совета Федерации Федерального Собрания

¹ Устав Ярославской области Принят Государственной Думой Ярославской области 23 мая 1995 года (с изменениями и дополнениями согласно законам Ярославской области № 17-з от 21 ноября 1995 г., № 3-з от 6 февраля 1996 г., № 27-з от 24 декабря 1996 г., от 14 июля 1998 г. № 14-з, от 24 ноября 1998 г. № 33-з, от 18 июня 1999 г. № 16-з, от 18 января 2000 г. № 1-з, от 21 марта 2000 г. № 9-з, от 16 октября 2000 г. № 15-з, от 16 октября 2000 г. № 16-з, от 8 ноября 2000 г. № 22-з, от 7 марта 2001 г. № 8-з. // http://www.adm.yar.ru/pravo/basic/akt1_1.htm.

Российской Федерации - представителя Ярославской области от Администрации Ярославской области.

Срок полномочий Губернатора Ярославской области в отличие, например, от срока полномочий Президента Татарстана составляет четыре года (ст. 81 Устава Ярославской области). Полномочия Губернатора Ярославской области начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного Губернатора Ярославской области.

В ст. 82 Устава Ярославской области установлено, что высшим должностным лицом Ярославской области может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, обладающий в соответствии с федеральным законом, законами Ярославской области пассивным избирательным правом. Государственная Дума Ярославской области принимает постановление о назначении выборов Губернатора Ярославской области не позднее, чем за 65 дней до дня истечения срока полномочий действующего Губернатора Ярославской области. Порядок проведения выборов Губернатора Ярославской области устанавливается федеральными законами и законами Ярославской области, при этом выборы Губернатора Ярославской области и депутатов Государственной Думы Ярославской области не могут проводиться одновременно.

В случае признания выборов Губернатора Ярославской области несостоявшимися, недействительными или если ни один из баллотировавшихся кандидатов не был избран, либо если кандидат, набравший необходимое для избрания число голосов избирателей, не сложил с себя полномочия, не совместимые со статусом Губернатора Ярославской области в соответствии с федеральным законом, исполнение обязанностей Губернатора Ярославской области осуществляется действующим Губернатором Ярославской области. При этом повторные выборы проводятся в срок не позднее чем через шесть месяцев после

официального объявления результатов предыдущих выборов (ст. 83 Устава Ярославской области).

Губернатор Ярославской области как высшее должностное лицо Ярославской области (ст. 87 Устава Ярославской области):

- представляет Ярославскую область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Ярославской области;

- назначает представителя Ярославской области в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Администрации Ярославской области;

- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов, либо отклоняет законы, принятые Государственной Думой Ярославской области;

- имеет право законодательной инициативы в Государственной Думе Ярославской области;

- определяет основные направления социально-экономической политики Ярославской области;

- формирует Администрацию Ярославской области в соответствии с законодательством Ярославской области, утверждает ее штатную численность; утверждает регламент Администрации Ярославской области, перечень структурных подразделений Администрации Ярославской области; образует структурные подразделения Администрации Ярославской области, утверждает положения о структурных подразделениях Администрации Ярославской области и их штатную численность;

- назначает на должность первого заместителя Губернатора Ярославской области, заместителей Губернатора Ярославской области;

- награждает наградами Ярославской области и присуждает звания Ярославской области;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством, Уставом и иными законами Ярославской области.

Губернатор Ярославской области как высшее должностное лицо Ярославской области вправе (ст. 88 Устава Ярославской области):

- принять отставку первого заместителя Губернатора Ярославской области, вице-губернаторов Ярославской области, заместителей Губернатора Ярославской области, директоров департаментов Ярославской области;

- давать обязательные для исполнения поручения в адрес Администрации Ярославской области, первого заместителя Губернатора Ярославской области, вице-губернаторов Ярославской области, заместителей Губернатора Ярославской области, директоров департаментов Ярославской области, служб Губернатора Ярославской области, департаментов Ярославской области;

- отменять решения Администрации Ярославской области, служб Губернатора Ярославской области, департаментов Ярославской области;

- требовать созыва внеочередного заседания Государственной Думы Ярославской области, а также созывать вновь избранную Государственную Думу Ярославской области на первое заседание ранее срока, установленного Уставом Ярославской области;

- распустить Государственную Думу Ярославской области в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами и т.д.

Согласно ст. 89 Устава Ярославской области Губернатор Ярославской области как высшее должностное лицо Ярославской области на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Устава Ярославской области и иных законов Ярославской области издает

постановления, а по вопросам деятельности Администрации Ярославской области и иных органов исполнительной власти Ярославской области - распоряжения. Постановления Губернатора Ярославской области, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в Ярославской области. Постановления Губернатора Ярославской области вступают в силу с момента их официального опубликования, если иное не установлено в самом акте. Порядок официального опубликования постановлений Губернатора Ярославской области определяется законом Ярославской области.

Губернатор Ярославской области как высшее должностное лицо Ярославской области имеет вице-губернаторов Ярославской области, возглавляющих службы Губернатора Ярославской области. Губернатор Ярославской области как высшее должностное лицо Ярославской области, возглавляющее Администрацию Ярославской области, имеет заместителей Губернатора Ярославской области, в том числе одного первого, являющихся должностными лицами Администрации Ярославской области (ст. 90 Устава Ярославской области).

Губернатор Ярославской области утверждает штатную численность Администрации Ярославской области. Администрация Ярославской области подчиняется и подотчетна исключительно Губернатору Ярославской области.

В соответствии со ст. 91 Устава Ярославской области во всех случаях досрочного прекращения полномочий Губернатора Ярославской области их временно исполняет первый заместитель Губернатора Ярославской области.

Губернатор Ярославской области в течение пятнадцати дней с момента вступления в должность обязан внести в Государственную Думу Ярославской области предложение по кандидатуре первого заместителя Губернатора Ярославской области. Государственная Дума Ярославской области в течение семи дней должна принять решение по представленной

кандидатуре первого заместителя Губернатора Ярославской области. В случае отклонения Государственной Думой Ярославской области представленной Губернатором Ярославской области кандидатуры его первого заместителя Губернатор Ярославской области обязан в течение семи дней предложить Государственной Думе Ярославской области другую кандидатуру первого заместителя Губернатора Ярославской области. Одно и тоже лицо не может быть предложено в качестве кандидатуры первого заместителя Губернатора Ярославской области более двух раз. После трехкратного отклонения Государственной Думой Ярославской области предложенных Губернатором Ярославской области кандидатур первого заместителя Губернатора Ярославской области Губернатор Ярославской области вправе назначить на должность первого заместителя Губернатора Ярославской области самостоятельно (ст. 104 Устава Ярославской области).

Согласно ст. 105 Устава Ярославской области Губернатор Ярославской области в течение тридцати дней с момента вступления в должность обязан назначить заместителей Губернатора Ярославской области и вице-губернаторов Ярославской области, утвердить перечень служб Губернатора Ярославской области и департаментов Ярославской области, а также назначить директоров департаментов Ярославской области.

Губернатор Ярославской области, лица, замещающие государственные должности Ярославской области, государственные служащие Ярославской области, а также иные работники органов исполнительной власти Ярославской области, получают денежное содержание за счет средств областного бюджета в размере, установленном в соответствии с законодательством Ярославской области.

Такое законодательное оформление организационных основ областных правительства, а также процедуры их формирования в

некоторых областях заменяется решениями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Это, в частности, относится к Рязанской области.

Говоря о роли и месте высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, необходимо отдельно остановиться на особенностях выборов глав российских регионов, которые проходили до внесения в конце 2004 г. соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Как известно, выборы органов власти являются неотъемлемой частью политической, государственной и гражданской жизни любого современного демократического государства, от которой во многом зависит его судьба и будущее развитие. «Право граждан участвовать в формировании властных институтов является общепризнанным элементом современного общества и государства».¹

Поэтому не случайно выборы органов власти субъектов Федерации и, в первую очередь, выборы глав российских регионов как высших должностных лиц и руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации, являлись важным событием не только региональной политической жизни, но и заметным этапом в эволюции всей российской политической системы, объектом пристального внимания и постоянного исследования со стороны специалистов и ученых.

Ведя речь об особенностях избирательных кампаний в субъектах Российской Федерации нужно учитывать то, что «региональные выборы - не только событие местного значения, но одновременно и часть общероссийской политической жизни».² При этом общеизвестно то

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. редактор А.В. Иванченко. – М., 1999. – С 3.

² Титков А. Выборы глав исполнительной власти // Выборы органов государственной власти Рязанской области: Сравнительный политический анализ // Под общ. ред. В.С. Авдонина. – Рязань, 2002. – С 33.

обстоятельство, что «на ход борьбы в регионах влияет расстановка сил в политике общероссийского уровня, политические проблемы национального масштаба..., а с другой стороны, региональные выборы сами оказывают влияние на политическую жизнь всей страны».¹

К источникам избирательного законодательства Российской Федерации, регулирующих до недавнего времени выборы высших должностных лиц субъектов Федерации, на сегодняшний день относятся: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,² Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ иные федеральные законы, конституции (уставы), избирательные законы субъектов Российской Федерации, а также другие нормативно-правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации является правовой основой для развития всей системы избирательного законодательства, как на федеральном, так и региональном уровнях. Статьей 3 Конституции Российской Федерации установлено, что высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы. Согласно ст. 32 Конституции Российской Федерации граждане

¹ Указ. соч., С. 33.

² Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 04 июля 2003 г., с изм. от 25 февраля 2004 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ 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. Федеральных законов от 29.07.2000 № 106-ФЗ, от 08.02.2001 № 3-ФЗ, от 07.05.2002 № 47-ФЗ, от 24.07.2002 № 107-ФЗ, от 11.12.2002 № 169-ФЗ, от 04.07.2003 № 95-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П, от 12.04.2002 № 9-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

До октября 1993 г. выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации осуществлялись в соответствии с положениями и Закона РСФСР «О выборах главы администрации» и региональным законодательством¹.

В 1994 г. был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»², которым устанавливались основные организационно-правовые, информационные, финансовые и иные гарантии реализации избирательных прав граждан, избирательных объединений, а также требования к механизму правового регулирования выборов. Положения вышеназванного Федерального закона стали рамочными для других федеральных и региональных законов о выборах.

В 1997 г. была принята новая редакция Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».³ В новом законе была сделана попытка максимально реализовать накопленный опыт проведения выборов на федеральном, региональном и местном уровнях в течение 1995-1997 гг.

До конца 2004 г. действовала новая редакция Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

¹ Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 (с изм. от 28 августа 1995 г.) «О выборах главы администрации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1491.

² Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ (ред. от 26.11.1996 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

³ Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (ред. от 10 июля 2001 г., с изм. от 11 июня 2002 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

референдуме граждан Российской Федерации», принятая 12 июня 2002 г. и учитываяющая как избирательную практику, так и возросшую роль общероссийских политических партий в российском избирательном процессе.

«Большую часть избирательного законодательства Российской Федерации составляют региональные законы».¹ Законодательство субъектов Российской Федерации регламентирует организацию и проведение выборов лишь в органы государственной власти субъектов Федерации и в органы местного самоуправления. Однако, несмотря на то, что региональные законы многочисленны и представляют собой достаточно объемные правовые акты, собственного регионального нормотворчества в них практически нет, так как основная часть норм избирательного права установлена рамочным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В настоящее время структура регионального законодательства о выборах включает в себя, в первую очередь, конституции и уставы субъектов Российской Федерации. Данными нормативными правовыми актами устанавливаются базовые нормы, касающиеся различных аспектов выборов в органы государственной власти и местного самоуправления субъектов Российской Федерации. Как правило, до недавнего времени в избирательное законодательство субъекта Российской Федерации входили законы о выборах высшего должностного лица региона.

Необходимо отметить, что развитие регионального избирательного законодательства находилось в тесной связи с развитием федерального избирательного законодательства. Вместе с тем, нужно подчеркнуть, что этот процесс во многом тормозился отсутствием рамочного

¹ Выборы в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты. Материалы научно-практической конференции. 26-28 июня 1999 г. (Том 2) / Под ред. М.Б. Горного. – СПб., 2000. – С. 239.

Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Концепция развития Российской Федерации как правового и демократического федеративного государства предполагает соответствие положений регионального законодательства о выборах нормам, установленным соответствующим федеральным законодательством. Однако одной из особенностей регионального избирательного законодательства 1990-х годов, серьезно повлиявшей на ход выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, являлось то обстоятельство, что, зачастую, его положения напрямую противоречили Конституции России и федеральному законодательству. Так, например, в некоторых субъектах Российской Федерации (особенно это касалось республик) повсеместно вводились различные ограничения и цензы при реализации пассивного избирательного права (ценз оседлости, языковой ценз и др.), не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Принятие вышеперечисленных статутных федеральных законов, регламентирующих, в том числе, выборы высших должностных лиц субъектов Федерации, а также вынесение ряда судебных решений, вынудило субъекты Российской Федерации начать процесс устранения незаконных норм, ограничивающих избирательные права граждан в ходе выборов глав исполнительной власти российских регионов.

Рассматривая особенности выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нельзя обойти и такой актуальный вопрос, как проблема сроков пребывания в должности высших должностных лиц регионов.

Нормами, принятого в конце 1999 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹, было введено ограничение права быть избранным главой субъекта Российской Федерации двумя сроками подряд.

Однако, к началу 2001 г. особую актуальность для многих руководителей субъектов Российской Федерации приобрел вопрос о возможности баллотироваться на третий срок. Несмотря на то, что Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ограничивал пребывание у власти одного и того же лица двумя сроками подряд, федеральный центр пошел на уступки ряду лидеров российских регионов. В феврале 2001 г. был принят Федеральный закон «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², положения которого позволяли баллотироваться и на третий срок главам исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации.

Положения вышеназванного Федерального закона лишили глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации права участвовать в досрочных выборах в случае отставки по собственному желанию, так как практика избирательных кампаний в российских

¹ 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. Федеральных законов от 29.07.2000 № 106-ФЗ, от 08.02.2001 № 3-ФЗ, от 07.05.2002 № 47-ФЗ, от 24.07.2002 № 107-ФЗ, от 11.12.2002 № 169-ФЗ, от 04.07.2003 № 95-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П, от 12.04.2002 № 9-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Федеральный закон от 8 февраля 2001 г. № 3-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 7. Ст. 608.

регионах показала, что досрочные голосования обеспечивают победу действующим региональным лидерам, превращая выборы в формальную процедуру с заранее известным результатом.

Одной из важнейших особенностей процесса формирования избирательной системы в Российской Федерации является то обстоятельство, что «становление институтов выборной демократии в нашей стране происходило...в условиях параллельного поиска новой структуры организации власти и оформления институтов политического участия граждан в ее осуществлении на федеральном и региональном уровнях».¹

Как представляется, до недавнего времени выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации представляли собой, в первую очередь, борьбу между различными кланами местной политической элиты, совмещенную с непосредственной заинтересованностью в их исходе, как со стороны властных структур федерального центра, так и со стороны крупных российских финансово-экономических структур, а также влиятельных представителей бизнес-элиты России.

Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, состоявшиеся в 2003-2004 гг., подтвердили данную тенденцию.²

Главное в региональных кампаниях 2003-2004 гг. – конец прежней «губернаторской вольницы». За последнее время главы субъектов Российской Федерации превратились в настоящих региональных князей, и на вверенных им территориях их власть в обмен на лояльность федеральному Центру их власть, по сути, была безгранична. В настоящее время ситуация изменилась. От былого самовластия осталась большая, но уже сильно ограниченная власть. Федеральный центр все более

¹ Там же, – С 11.

² <http://ww.fci.ru/.html>.

стремится унифицировать, поставить под контроль также ход региональных избирательных кампаний. Эти касается как избрания губернаторов, так и избрания депутатов региональных законодательных собраний. Поправки, принятые к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не только ввели с 1 июля 2003 г. обязательную для субъектов Российской Федерации норму об участии партийных списков в выборах законодательных (представительных) органах власти субъектов Федерации, но и более жесткие нормы и при выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации – теперь независимо от региона, выборы главы регионов проходят по двухтуревой системе абсолютного большинства.

Таким образом, региональные выборы 2003-2004 гг. по многим позициям оказались действительно революционными по сравнению с другими избирательными циклами. На региональном уровне, где-то медленнее, где-то быстрее, наступает новая политическая эпоха. Уходят конфликты прошлого (демократы-коммунисты), как и основные фигуры 1990-х гг. Постепенно доживают свой век региональные автократии, и вмешательство в выборы все чаще происходит не со стороны губернатора, а со стороны федерального центра или той или иной финансово-олигархической группировки¹.

При этом следует подчеркнуть, что отмена с 1 января 2005 г. прямых всенародных выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации уменьшает влияние финансово-олигархических структур на формирование органов исполнительной власти субъектов Федерации. С другой стороны, чрезмерная централизация системы исполнительной власти в России ограничивает возможности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной

¹ Кынев В. Начало «постпутинского» призыва? Как избирали губернаторов в России в 2003-2004 гг. // <http://www.indem.ru/russian.asp>.

власти, прежде всего через региональные законодательные собрания и региональные отделения политических партий. В связи с этим можно предположить, что прозвучавшая в апреле 2005 г. в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации инициатива по поводу возможности наделения полномочиями главы исполнительной власти субъекта Федерации лидера партии, победившей на выборах депутатов законодательного собрания субъекта, может компенсировать сложившийся дисбаланс влияния региональной представительной власти и региональных партийных структур на формирование и деятельность органов исполнительной власти.

Анализируя современные проблемы становления правового статуса института высшего должностного лица субъекта Федерации и его места в реализации региональной исполнительной власти, нельзя не остановиться и на проблемах формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и роли в его деятельности глав региональной исполнительной власти.

В период с 1995 по 2000 гг. верхняя палата Федерального Собрания Российской Федерации была мощным рычагом влияния на государственную политику, поскольку состав ее формировался непосредственно из руководителей законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.¹ Являясь членами Совета Федерации, главы исполнительной власти субъектов Федерации имели непосредственную возможность влиять на вопросы внутренней и внешней политики российского государства, перераспределять бюджетные и кредитные ресурсы и федеральные трансферты, менять налогооблагаемую базу в пользу региональных бюджетов и т.д.

¹ См.: Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4869.

Совершенно не случайно, что одним из главных мероприятий в рамках административной реформы, было принятие Федеральным Собранием Российской Федерации Федерального закона от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».¹ Принятие данного Федерального закона, по замыслу авторов реформы, преследовало задачу снижения влияния представителей региональной элиты на процессы принятия важных государственных решений на федеральном уровне, а, в конечном итоге, удаление глав регионов как самостоятельной и независимой от федерального центра силы с федеральной политической сцены.

В то же время сегодняшняя практика формирования Совета Федерации показывает, что его новый состав по большей части состоит из лоббистов, основной задачей которых является представительство интересов субъектов Федерации и их активное продвижение на уровне федерального центра, а не политическая борьба.

В связи с этим, рядом специалистов высказывается мнение, что «новый принцип формирования Совета Федерации приведет к тому, что его значение в политической жизни страны станет минимальным, он перестанет быть органом, отражающим интересы субъектов Федерации. Это может привести к унитаризму, так как значение органа государственной власти, выражающего федеральную природу государства будет сведено к нулю».²

В связи с этим выдвигается идея выборов членов Совета Федерации прямым голосованием от каждого субъекта Российской Федерации. Таким образом, считают некоторые исследователи, «можно получить

¹ См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

² Чернов С. Сравнительная характеристика конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и Германии <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/3/>.

выборных представителей субъекта Федерации и обеспечить равное представительство субъектов Федерации».¹

В условиях переходного периода российской государственности роль региональной составляющей при формировании общегосударственного политического курса постоянно увеличивается. При этом одной из важных особенностей взаимоотношений между федеральными и региональными властными институтами является тот факт, что они во многом строятся, прежде всего, на основе личных связей между Президентом России, его администрацией и главами субъектов Федерации. Поэтому главная задача региональных элит состояла в получении доступа в Кремль, что позволяло им влиять на выработку и принятие важных государственных решений.

До недавнего времени такой доступ обеспечивал руководителям российских регионов членство в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Однако принятие Федерального закона от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»² во многом лишило их такой возможности.

Перечисленные выше обстоятельства непосредственно повлияли на создание Президентом Российской Федерации Государственного Совета Российской Федерации как важного института по созданию единой системы исполнительной власти.

Согласно Положению о Государственном Совете Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г.³, Государственный Совет Российской Федерации

¹ Там же.

² Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

³ Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633.

является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Говоря о роли и месте Государственного Совета Российской Федерации как нового консультативного органа при Президенте Российской Федерации и исходя из практики последних лет, можно сделать вывод о том, что все важнейшие государственные проблемы до принятия политических решений обсуждаются на его заседаниях с участием глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Как известно, процесс постепенной и постоянной трансформации системы власти по пути к наибольшей эффективности присущ почти всем странам в современном мире. В этом контексте вполне закономерным представляется вывод о том, что институт высшего должностного лица субъекта Федерации, его роль и место в осуществлении исполнительной власти в России, подвержены изменениям, том числе и в связи с осуществляющей в настоящее время в России административной реформой.

Другой вопрос, что сформировавшаяся после распада СССР федеративная система в Российской Федерации, ориентированная на дифференциацию и автономность региональных институтов государственной власти, более устраивает некоторые группы региональной политической элиты, чем сегодняшний процесс выстраивания «ластной вертикали» в России.

Подводя итог анализу правовых основ статуса и объема властных полномочий высшего должностного лица как главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, необходимо отметить, что, несмотря на существующее сегодня определенное многообразие в определении роли региональных лидеров, обусловленное особенностями политико-правовых традиций, различием в соотношении сил между представительными и исполнительными ветвями региональной власти,

остротой социально-политических проблем и т.д., тем не менее, нельзя не заметить, что в целом в российских регионах прослеживается тенденция учреждения модели власти, близкой к общероссийской, - сильный президент или глава администрации как единоличный центр государственной власти региона. При этом необходимо отметить то обстоятельство, что Российская Федерация «является сегодня единственным в мире федеративным государством, где существует институт президентов республик в составе России и интенсивно формируется модель сильного высшего должностного лица, являющегося главой субъекта Федерации».¹

В связи с этим, следует подчеркнуть, что лишь четкое законодательное определение правового статуса, компетенции и полномочий института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, основных принципов его взаимоотношений и взаимоответственности, как с органами государственной власти Федерации, так и с государственными институтами региональной власти, органами местного самоуправления должно реально повысить эффективность и управляемость системы исполнительной власти в России, а, следовательно, и всего российского государства.

Как представляется, новые законодательные акты, такие как Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Указ Президента Российской Федерации от 27

¹ Конституционно-правовая реформа и актуальные аспекты гармонизации двухуровневого законодательства в Российской Федерации (1993-1998) // Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации: Пробл. Темат. Сб. // РАН. ИНИОН; Отв. ред. И.А. Умнова И.А. - М., 1999 - С. 18.

декабря 2004 г. «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» должны помочь решению обозначенных выше задач¹.

2.3. Правовые проблемы организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы

Одним из главных негативных факторов на пути преобразования Российской Федерации в современное, стабильное правовое государство является отставание процесса реформирования системы исполнительной власти от перемен в общественном устройстве страны, новых экономических и политических отношений и веяний.

Большим достоинством Конституции Российской Федерации за десятилетие ее существования явилась ее незыблемость, что сыграло важную роль в обеспечении стабильности общественных отношений и государственных институтов. Вместе с тем, Конституцию Российской Федерации, что видно из предшествующего содержания диссертации, нельзя назвать достаточно совершенным нормативно-правовым актом, ибо в ней оказались нерешенными ряд проблем, относящихся, прежде всего, к построению системы органов государственной власти. Решение этих проблем имеет принципиальное значение, так как дефекты в государственном управлении порождают проблемы в процессах его развития и подрывают стабильность общества, разочаровывающегося в

¹ См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-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»//Российская газета. 2004. 15 дек.; Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации».

возможности государства эффективно решать поставленные перед ним задачи.

Одной из главных задач административной реформы в России является оптимизация управленческих функций и структур исполнительной власти, приведение их в соответствие с современными реалиями жизни, обеспечение функционирования исполнительной власти Российской Федерации как единой и целостной системы.

Как уже говорилось выше, одним из главных факторов, отрицательно влияющих на формирование эффективной и целостной системы управления в России, на упорядочение отношений Федерации и ее субъектов, является отсутствие строгого и ясного понимания, в том числе, содержания конституционного понятия единой системы исполнительной власти в Российской Федерации и достаточных правовых механизмов ее реализации.

Низкая эффективность управления в Российской Федерации обусловлена, в первую очередь тем, что система исполнительной власти в нашей стране осталась по существу до настоящего времени недореформированной, во многом сохранившей пережитки старой командно-административной системы управления советского периода. Несовместимость такой системы исполнительной власти и новых реалий жизни обуславливает ощутимую потерю эффективности управления страной.

Следует пояснить, что под правовыми проблемами организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеется в виду, прежде всего, недостаточное законодательное урегулирование оптимальной организационной структуры системы органов исполнительной власти субъектов Федерации, необоснованно частое изменение правовых основ процедуры формирования (назначение, выборы, наделение полномочиями) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, необходимость более четкого правового

урегулирования взаимоотношений между федеральными и региональными органами исполнительной власти, между органами законодательной и исполнительной власти самих субъектов Федерации и органами местного самоуправления, а также вопросы окончательного законодательного урегулирования разграничения совместных предметов ведения и полномочий, обозначенных в ст.72 Конституции Российской Федерации.

Среди других основных причин низкой эффективности системы исполнительной власти в Российской Федерации можно выделить следующие:

- избыточность регулирующих и контрольных функций органов исполнительной власти в Российской Федерации;
- нерациональное распределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- неудовлетворительная регламентация полномочий по реализации функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- неэффективная организация взаимодействия органов исполнительной власти с общественными организациями и гражданами и др.

В связи с чем, как представляется, одной из главных и приоритетных задач, скорейшее решение которой позволит приблизиться к созданию эффективно функционирующей системы государственного управления в России, является более четкое и полное определение и закрепление на законодательном уровне правового статуса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, окончательное внесение ясности по вопросу объема принадлежащих ему властных полномочий, а также выявление и последующее решение основных

практических проблем, возникающих в ходе их практической деятельности.

Вышесказанное позволяет выделить главную задачу административной реформы, которая во многом состоит в решении проблемы сбалансированного распределения объема и количества властных полномочий между органами исполнительной власти Федерации и органами исполнительной власти ее субъектов, когда оптимальной моделью взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами должна стать модель строгого разграничения компетенции между институтами управления всех уровней, а, следовательно, ее четкого финансового, правового, организационного обеспечения. При этом решение этой задачи должно быть основано на общепризнанных принципах федеративного демократического государства и обличено в правовую форму.

В связи с этим, в первую очередь, необходимо продолжить дальнейшую работу по выработке правовых механизмов реализации конституционного понятия единой системы исполнительной власти в Российской Федерации с обязательным учетом положений ст. 71 и ст. 72 Конституции Российской Федерации и принятого на их основе законодательства Российской Федерации. Это означает, что, обеспечивая единство системы исполнительной власти, федеральные органы не должны выходить за пределы своих полномочий, не могут нарушать предусмотренные Конституцией Российской Федерации права субъектов Российской Федерации.

Как представляется, окончательное определение и фиксирование основ правового статуса органов исполнительной власти субъекта Федерации и основных принципов его деятельности невозможно без дальнейшей проработки вопроса об общих принципах построения и функционирования как органов исполнительной власти в масштабах Российской Федерации, так и всей системы государственной власти в

России. И хотя многие из этих проблем уже во многом находят свои решения (в том числе и нормативно-правовые), как на уровне федерального центра, так и на уровне субъектов Федерации, необходимо отметить, что еще сохраняется ряд острых и актуальных вопросов, как правовой регламентации, так и практической деятельности исполнительной власти в Российской Федерации.

Проводимая сегодня административная реформа в России должна ответить на поставленные выше вопросы и решить многие проблемы. А это, по мнению И. Бачило, «ставит проблему разработки соответствующей нормативной базы - принятия федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации в части его компетенции по организации федеральных органов исполнительной власти и их взаимодействия с органами регионального и местного уровней управления. Только при этих условиях может работать система данной ветви власти»¹.

До недавнего времени правовое регулирование системы исполнительной власти в Российской Федерации носило во многом фрагментарный и эпизодический характер. В связи с этим, как представляется, перед органами государственной власти в Российской Федерации стоят серьезные задачи скорейшей ликвидации законодательных пробелов, а также создание правовой базы для организации и функционирования единой системы исполнительной власти в России.

До недавнего времени в нормативно-правовых актах, регулирующих основные функции и полномочия исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, крайне мало говорилось о взаимосвязи их функций с функциями федеральных органов

¹ Бачило И.Л. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. – С. 22.

исполнительной власти. В связи с этим, приходится констатировать, что взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации во многом нарушены. Поэтому в ходе формирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации не должен возникать разрыв в управленческих связях, так как при решении практических задач существует необходимость постоянного и эффективного взаимодействия исполнительных органов Российской Федерации и субъектов Федерации.

При этом процесс совершенствования законодательной базы должен быть основан на всестороннем научном анализе функций органов исполнительной власти в нашей стране. По мнению Н. Хаманевой, «очень важно провести типизацию полномочий соответствующих органов, а также форм и методов осуществления этих полномочий. Каждый орган исполнительной власти должен иметь определенный правовой статус, зависящий от характера и объема выполняемых им функций».¹

Именно поэтому, на наш взгляд, в целях повышения эффективности всей системы государственного управления в Российской Федерации необходимо законодательно закрепить строгую классификацию органов и учреждений исполнительной власти. И, прежде всего, представляется необходимым внесение изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Отдельные нормы этого закона должны закрепить стабильную и четкую структуру федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации.

По нашему мнению, большая роль в процессе формирования законодательной основы функционирования и деятельности исполнительной власти в Российской Федерации должна быть отведена

¹ История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. – С. 7.

административно-правовому регулированию. И хотя, по мнению многих ученых, «конституционное право имеет приоритет в регулировании основных параметров организации и функционирования системы органов государственной власти, административное право при регулировании системно-структурных отношений должно обеспечить проникновение общих конституционных принципов и положений в деятельность каждого органа исполнительной власти в Российской Федерации».¹

Алгоритм административного правотворчества следующий: установление дискреционной нормы, позволяющей определить компетенцию органа исполнительной власти через функцию и методы ее реализации, установив при этом материальные и процессуальные требования к воздействию в зависимости от оперативной обстановки. Элементы алгоритма должны быть реализованы последовательно и непрерывно. Принятие только акта о компетенции исключает возможность применения отдельных методов административно-правового воздействия, так как нет оснований предъявления требования, обращенного к подвластным объектам.

Решению обозначенных выше проблем во многом посвящены последние нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства России. Среди них особо необходимо выделить Указы Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»², от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов

¹ Хазанов С.Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы. // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. – С. 33.

² Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046.

исполнительной власти»¹, от 25 марта 2004 г. «Об администрации Президента Российской Федерации»² и от 6 апреля 2004 г. «Об утверждении положения об Администрации Президента Российской Федерации»³.

Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» перед органами государственной власти Российской Федерации определены следующие приоритетные направления административной реформы в 2003 - 2004 гг:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе, прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

² Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

³ Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» новая система федеральных органов исполнительной власти состоит из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Последние нормативно-правовые акты, посвященные вопросам реформирования исполнительной власти в Российской Федерации и направленные на дальнейшую оптимизацию ее системы и структуры, должны стать серьезной основой для дальнейшей работы по проведению эффективной административной реформы в России. Хотелось бы надеяться, что столь радикальные и верные, по нашему мнению, решения федерального центра не «погрязнут» в недрах бюрократического аппарата исполнительной власти и будут реализованы до конца.

Отрадным представляется и то обстоятельство, что вслед за началом практического реформирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, ряд субъектов Российской Федерации также принялись за оптимизацию системы регионального государственного управления.

Очевидно, что в процессе выработки практических механизмов реализации единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, равно как и решения проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, нужно учитывать принцип постепенности и эффективности, то есть изменение основных принципов формирования полномочий органов исполнительной власти различных уровней должно происходить в течение определенного переходного периода с обязательной проверкой на практике и с учетом мнения, как Федерации, так и ее субъектов, что

должно, как представляется, обеспечить должную управляемость российского государства.

В этом контексте необходимо рассматривать и проблему связи и сочетания территориального и отраслевого управления на территории субъекта Российской Федерации.

До настоящего времени в федеральных министерствах и ведомствах существуют различные критерии создания и размещения подчиненных им территориальных органов. В связи с этим, в одних субъектах Российской Федерации наблюдается избыток федеральных подразделений, в других - явный недостаток. Зачастую, отсутствует правовое регулирование проблем взаимодействия территориальных структур федеральных органов исполнительной власти между собой, а также с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

До недавнего времени в нормативно-правовых актах, регулирующих основные функции и полномочия исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, крайне мало говорилось о взаимосвязи их функций с функциями федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим, приходится констатировать, что взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации во многом нарушены.

Такая структура является достаточно неэффективной, так как порождает параллелизм государственного управления, отягощенный отсутствием разграничения полномочий между управляющими субъектами. В частности, речь идет о недостаточной определенности правового статуса полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и отсутствии разграничения их полномочий с полномочиями федеральных министров и руководителей других федеральных органов исполнительной власти. В итоге нередки

случаи несогласованности действий между президентской и правительственною «частями» системы государственного управления.

Каким же образом, на наш взгляд, нужно реформировать систему органов государственного управления, чтобы она действовала максимально сбалансировано и эффективно? Как представляется необходимо организационно-правовое объединение территориальной системы указанных органов, созданных Президентом Российской Федерации, с системой органов правительенного управления. Более сложной проблемой является сам принцип такого объединения и построение структурно-функциональных связей между отдельными элементами системы. Он, по нашему, мнению требует отдельной и тщательной проработки.

В последнее время критикуется многосубъектность Российской Федерации, в связи с чем, предпринятые меры по созданию федеральных округов иногда рассматриваются как шаг к созданию на их основе новых субъектов Федерации. С другой стороны, создание единой системы исполнительной власти является механизмом объединения усилий и ресурсов региональных администраций и правительств в целях повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации в целом. Однако, необходимо учитывать и то обстоятельство, что многоуровневость системы органов исполнительной власти и, как следствие, чрезмерная бюрократизация государственного управления может привести к снижению эффективности и качества управленческих решений. Такое мнение высказывается в юридической литературе в связи с попыткой придания институту полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе статуса автономного субрегионального органа государственной власти с возможным утверждением бюджетов для каждого из семи федеральных округов.

Сегодня достаточно остро стоит проблема правового развития в рамках федеральной Конституции системы исполнительной власти в «сложнопостроенных» субъектах Российской Федерации. Предпринятая попытка объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономных округов, а также Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов может, с одной стороны, действительно повлиять на эффективность управлеченческих решений, а с другой стороны, как показывает опыт зарубежных государств, эффективная организация и функционирование органов государственной власти лежит в плоскости децентрализации власти и развития основ местного самоуправления.

Последние административные преобразования в Российской Федерации не могли не вызвать латентное сопротивление со стороны субъектов Федерации.

Так, в большинстве республик, республиканские элиты весьма неодобрительно отнеслись к последним нововведениям, поскольку они в корне подрывают идею суверенитета республик. Насколько это возможно, они боролись и продолжают бороться за сохранение самостоятельности в формировании своей государственно-политической системы. В этих целях либо выдвигались до недавнего времени требования о пересмотре ряда положений последних предложений федерального центра (со стороны наиболее решительно настроенных властей Республики Башкортостан, Республики Татарстан, Республики Ингушетия), либо отстаивается позиция об их неприменимости к республикам, поскольку Федеративный Договор и индивидуальные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, зачастую, трактуют спорные моменты в их пользу.

Другая немаловажная проблема, требующая своего решения в ходе административной реформы в целях совершенствования системы исполнительной власти в Российской Федерации - реальное повышение

статуса Правительства Российской Федерации. Как представляется, необходимо наделить Правительство Российской Федерации более четкими механизмами осуществления непосредственного контроля за деятельностью всей системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Административная реформа, исходя из ее буквального содержания, в первую очередь, должна реформировать исполнительную власть Российской Федерации, изменить ее роль в обеспечении государственного управления делами общества и государства. В то же время ее реализация и решение первоочередных проблем, стоящих перед исполнительной властью, невозможны без четкого понимания соотношения ветвей власти в Российской Федерации, конституционных принципов разделения, сотрудничества и противовесов между ними в рамках единой государственной власти в России.

Анализ правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как руководителей высших исполнительных органов региональной государственной власти, объема их властных полномочий позволяет сделать однозначный вывод о их ключевой роли в организации и деятельности системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Вхождение высшего должностного лица субъекта Федерации в единую систему исполнительной власти Российской Федерации предполагает тесную организационно-правовую связь данного управленческого института с федеральными органами исполнительной власти и Правительством России, которое согласно положениям Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹ является высшим

¹ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712; Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный

исполнительным органом государственной власти Российской Федерации.

Вместе с тем, необходимо обратить особое внимание на тесные взаимоотношения и постоянное взаимодействие глав регионов Российской Федерации с Президентом Российской Федерации и структурами его администрации. Это связано с тем, что хотя Правительство Российской Федерации и возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, Президент Российской Федерации, формально не являясь главой исполнительной власти в России, имеет широкие полномочия в сфере государственного управления и активно участвует в осуществлении исполнительной власти.

В целях обеспечения единства системы исполнительной власти в Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации, повышения роли и ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в декабре 2004 г. были приняты новые законодательные акты, такие как Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Указ Президента Российской Федерации «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного

лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»

Федеральным законом предусматривается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наделяется по представлению Президента Российской Федерации соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В Законе установлен порядок и сроки внесения Президентом Российской Федерации предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и его рассмотрения законодательным органом субъекта Российской Федерации. Такое предложение вносится за 35 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а законодательный орган субъекта Российской Федерации рассматривает его в течение 14 дней. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины установленного числа депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, в двухпалатном законодательном органе – более половины установленного числа депутатов (членов) каждой из палат. Кроме того, предусмотрен порядок и сроки повторного внесения предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и его рассмотрения законодательным органом субъекта Российской Федерации в случае отклонения представленной кандидатуры законодательным органом субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе предусматривается, что Президент Российской Федерации в ряде случаев назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период до вступления в должность лица, наделенного

полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В случае двукратного отклонения законодательным органом субъекта Российской Федерации представленных кандидатур высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президент России вправе также принять решение о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации.

В федеральном законе уточняются основания отрешения Президентом Российской Федерации высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности. В законе также уточняются основания и порядок временного отстранения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей.

Кроме того, законом установлена переходная норма, в соответствии с которой положения вышеназванного федерального закона в части, касающейся порядка наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, не применяются, в случае если выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации назначены до вступления в силу федерального закона.

Таким образом, хотелось бы отметить, что вышеуказанные способы совершенствования правовых и организационных механизмов системы исполнительной власти в России не могут быть исчерпывающими и однозначными. Именно поэтому необходима комплексная и постоянная научная проработка всей правовой основы административной реформы, если она действительно направлена на создание единых принципов системы государственной власти в Российской Федерации и повышение эффективности государственного управления.

Лишь комплексный и научно обоснованный подход позволит создать действующую и жизнеспособную модель единой системы

исполнительной власти в современной России и, в конечном итоге, обеспечить эффективность государства.

Заключение

Обеспечение эффективности государственного управления невозможно без трансформации ныне существующей структуры исполнительной власти в Российской Федерации в единую, целостную и слаженно работающую систему.

Государственно-управленческая деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации призвана обеспечивать организацию всех важнейших сторон жизни российского общества. Решение проблем формирования и функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации невозможно без определения структурно-функциональной модели взаимосвязанности между собой всех органов исполнительной власти.

Особенность федеративной организации государственного управления в Российской Федерации состоит в том, что основные функции и полномочия в области государственного управления на уровне российских регионов осуществляют органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Одной из главных и приоритетных задач, скорейшее решение которой позволит приблизиться к созданию эффективно функционирующей системы государственного управления в России, является более четкое и полное определение и закрепление на законодательном уровне правового статуса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, окончательное внесение ясности по вопросу объема принадлежащих им властных полномочий, а также выявление и последующее решение основных практических проблем, возникающих в ходе их практической деятельности.

Как представляется, решение данных задач возможно лишь в контексте решения другой немаловажной проблемы, стоящей перед всей системой государственного управления в России, а именно -

распределения объема и количества властных полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Федерации, когда оптимальной моделью взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами должна стать модель строгого разграничения компетенции между институтами управления всех уровней, а, следовательно, ее четкого финансового, правового, организационного обеспечения.

Утверждение принципа управления на основе собственной компетенции, причем с переносом основного объема текущей управленческой деятельности на уровень субъектов Российской Федерации, позволило бы снять нынешнюю остроту проблемы расплывчатости конституционного понятия единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Одной из задач при решении вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами должно стать построение такой системы отношений, когда на каждом уровне управления органы власти строго следовали бы законодательству, не вторгаясь в компетенцию друг друга. При этом принципиально важно установить практические механизмы согласованного функционирования, а по вопросам, касающимся положения ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации – организации работы государственных органов исполнительной власти российского государства на основе принципов системности и единства.

Административная реформа в современной России и реализация конституционных основ федерализма предполагают двуединый процесс: с одной стороны, сохранение единства и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение интересов Федерации в целом, а с другой - децентрализацию власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышение степени их ответственности перед населением. Главной задачей

административной реформы в России является оптимизация управлеченческих функций и структур исполнительной власти, приведение их в соответствие с современными реалиями жизни, обеспечение функционирования исполнительной власти Российской Федерации как единой и целостной системы. Вместе с тем, простая централизация системы исполнительной власти не в полной мере обеспечивает эти цели и задачи.

В ходе реформирования исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и образования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации необходимо определить и законодательно закрепить общие и единые принципы образования, функционирования, цели и задачи, стоящие перед системой исполнительной власти российского государства.

Следует более четко определить само понятие «системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» как совокупности исполнительных органов власти субъекта Федерации во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также системы связей и взаимоотношений между всеми органами исполнительной власти субъекта Федерации. При этом система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации является, прежде всего, составной частью (подсистемой) единой системы исполнительной власти в России в целом. Эта подсистема имеет определенное структурное строение, включающее уровни и звенья; а как следствие этого, - виды и формы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Процесс реформирования системы государственного управления должен быть основан на четко определенной и внятной законодательной базе. Решение этих проблем на уровне законодательных актов необходимо, в первую очередь, для обеспечения стабильности механизма государственного управления в Российской Федерации.

Без точного определения правового статуса, а именно - окончательного внесения ясности по вопросу объема принадлежащих властных полномочий органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, невозможно осуществить укрепление единого правового и экономического пространства Российской Федерации, модернизацию системы государственного управления, повышение эффективности исполнительной власти в России. При этом правовой статус органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации должен складываться на основе и в соответствии с действующими конституционными и законодательными нормами.

Анализ теории и практики государственного строительства в Российской Федерации за последние годы доказывает, что органы исполнительной власти должны быть сопряжены между собой безусловным подчинением Конституции Российской Федерации и федеральным законам, что позволит создать отложенную систему государственного управления. В связи с чем, одной из задач реформирования системы государственного управления в Российской Федерации должно стать выстраивание государственных механизмов, побуждающих действовать, в первую очередь, исполнительную власть в полном соответствии с конституционными установлениями и нормами.

Отдельного внимания со стороны представителей органов власти, ученых и специалистов требуют проблемы правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и его взаимоотношений с другими ветвями региональной государственной власти, а также органами местным самоуправлением.

Отмена с 1 января 2005 г. прямых всенародных выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации уменьшает влияние финансово-олигархических структур на формирование органов исполнительной власти субъектов Федерации. С другой стороны, чрезмерная централизация системы исполнительной власти в России

ограничивает возможности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, прежде всего через региональные законодательные собрания и региональные отделения политических партий. В связи с этим, прозвучавшая в апреле 2005 г. в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации инициатива по поводу возможности наделения полномочиями главы исполнительной власти субъекта Федерации лидера партии, победившей на выборах депутатов законодательного собрания субъекта, может компенсировать сложившийся дисбаланс влияния региональной представительной власти и региональных партийных структур на формирование и деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Как представляется, только комплексный и научно обоснованный подход позволит создать эффективно функционирующую модель исполнительной власти в современной России и, в конечном итоге, обеспечить эффективность российского государства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативно-правовые акты и официальные источники

1. Конституция Российской Федерации. - М., 1993.
2. Конституция (Основной Закон) РСФСР. – М., 1978.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.
4. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1. Ст. 1.
5. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.
6. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ (ред. от 26 ноября 1996 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.
7. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
8. Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4869.
9. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (ред. от 10 июля 2001 г., с изм. от 11 июня 2002 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

10. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

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. Федеральных законов от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ, от 08 февраля 2001 г. № 3-ФЗ, от 07 мая 2002 г. № 47-ФЗ, от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ, от 11 декабря 2002 г. № 169-ФЗ, от 04 июля 2003 г. № 95-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 07 июня 2000 г. № 10-П, от 12 апреля 2002 г. № 9-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

12. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

13. Федеральный закон от 8 февраля 2001 г. № 3-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 7. Ст. 608.

14. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 4 июля 2003 г., с изм. от 25 февраля 2004 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

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

16. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

17. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

18. Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-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»//Российская газета. 2004. 15 дек.

19. Указ Президента Российской Федерации от 13 января 1992 г. № 18 «О Главе администрации Карачаево-Черкесской ССР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 4. Ст. 155.

20. Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 г. № 828 (ред. от 14 ноября 1992 г.) «Об утверждении положения о дисциплинарной ответственности глав администраций» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 7. Ст. 385.

21. Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 14. Ст. 1091.
22. Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. № 186 (ред. от 17 января 1995 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 6. Ст. 481.
23. Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 43. Ст. 4089.
24. Указ Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. № 1626 (ред. от 10 января 2003 г.) «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 42. Ст. 3994.
25. Указ Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 24. Ст. 2598.
26. Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1995 г. № 246 «О ситуации в Карачаево-Черкесской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 11. Ст. 969.
27. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. № 429 «О Главе Карачаево-Черкесской Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18. Ст. 1659.
28. Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов

Российской Федерации и в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 39. Ст. 3753.

29. Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 г. № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 41. Ст. 3875.

30. Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1996 г. № 24 «О выборах Мэра Москвы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. С т. 154.

31. Указ Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 370 «Об утверждения Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 370. Ст. 1058.

32. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

33. Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4081.

34. Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4082.

35. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 1997 г. № 193 «О мерах по реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 10. Ст. 1130.
36. Указ Президента Российской Федерации от 17 августа 1999 г. № 1062 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 34. Ст. 4223.
37. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748.
38. Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 1071 «Об организации системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 24. Ст. 2545.
39. Указ Президента Российской Федерации от 12 июня 2000 г. № 1100 «О Главе администрации Чеченской Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 24. Ст. 2579.
40. Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633.
41. Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401 «Об утверждении положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской

Республики». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 500. Ст. 4942.

42. Указ Президента Российской Федерации от 4 июля 2003 г. № 729 «О выборах первого Президента Чеченской Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (ч. II). Ст.2783.

43. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046.

44. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

45. Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188.

46. Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

47. Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации».

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 34. Ст. 3473.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2004 г. № 117 (ред. от 9 июля 2004 г.) «О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 10. Ст. 870.
50. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.
51. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.
52. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.
53. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

54. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 26. Ст. 3145.

55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5877.

56. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

57. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ч. 1 ст. 92 Конституции Республики Башкортостан, ч. 1 ст. 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 г.) и ст. 1 и ст. 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 18. Ст. 2063.

58. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

59. Конституции республик в составе Российской Федерации. Вып.1-2.– М., 1996.
60. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. (в ред. законов Республики Башкортостан от 3 ноября 2002 г. № 94-з, от 3 декабря 2002 г. № 369-з) // Известия Башкортостана. 2000 г. 4 ноября; Республика Башкортостан. 2002 г. 6 декабря.
61. Конституция Республики Татарстан // <http://www.tatar.ru/>.
62. Конституция Чеченской Республики // <http://www.chechnya.gov.ru/republic/const/>.
63. Конституции (Основной Закон) Республики Саха (Якутия). Принята Верховным Советом Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 года (с изменениями и дополнениями, внесенными законами Республики Саха (Якутия) от 26 января 1994 года, от 20 апреля 1994 года, от 7 июля 2000 года, от 15 июня 2001 года, от 17 и 18 июля 2001 года, от 28 января 2002 года, от 6 марта 2002 года, от 29 апреля 2002 года, от 10 июля 2003 года.) // <http://www.sakha.gov.ru/>.
64. Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1-3. – М., 1995-1997.
65. Устав Смоленской области // <http://admin.smolensk.ru/law/index.html>.
66. Устав Ярославской области Принят Государственной Думой Ярославской области 23 мая 1995 года (с изменениями и дополнениями согласно законам Ярославской области № 17-з от 21 ноября 1995 г., № 3-з от 6 февраля 1996 г., № 27-з от 24 декабря 1996 г., от 14 июля 1998 г. № 14-з, от 24 ноября 1998 г. № 33-з, от 18 июня 1999 г. № 16-з, от 18 января 2000 г. № 1-з, от 21 марта 2000 г. № 9-з, от 16 октября 2000 г. № 15-з, от 16 октября 2000 г. № 16-з, от 8 ноября 2000 г. № 22-з, от 7 марта 2001 г. № 8-з. // http://www.adm.yar.ru/pravo/basic/akt1_1.htm.

67. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) «О Правительстве Республики Саха (Якутии) от 15 февраля 1995 г. З № 52-I // <http://www.sakha.gov.ru/>.
68. Закон Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)». Принят постановлением Верховного Совета Якутской-Саха ССР от 16 октября 1991 г. № 644-XII (в ред. Закона Рс(Я) от 25 июня 1996 г. З № 123-I; от 10 мая 2001 г. З № 283-II) // <http://www.sakha.gov.ru/>.
69. Закон Удмуртской Республики от 8 июня 2000 г. № 177-11 «О Президенте Удмуртской Республики» // Известия Удмуртской Республики. 2000.
70. Закон Пензенской области от 26 марта 1999 года № 141-ЗПО «О Правительстве Пензенской области» Правительство (в ред. Законов Пензенской обл. от 24 мая 2000 г. № 210-ЗПО, от 20 ноября 2000 г. № 239-ЗПО, от 13 июня 2001 г. № 283-ЗПО, от 18 ноября 2002 г. № 403-ЗПО, от 22 декабря 2003 г. № 555-ЗПО, от 26 апреля 2004 г. № 591-ЗПО) // <http://www.penza.ru/root>.
71. Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 (с изм. от 28 августа 1995 г.) «О выборах главы администрации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1491.
72. Закон РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 6. Ст. 243.
73. Постановление V Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.
74. Постановление Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1741-1 «О главах исполнительной власти республик в составе

РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 42. Ст. 1328.

75. Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

76. Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1677.

77. Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М., 1992.

78. Декларации о суверенитете союзных и автономных республик. – М., 1990.

79. Европейская хартия местного самоуправления // Народный депутат. 1993. № 11.

II. Научная литература

1. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х книгах. - М., 1992 - 1993.
2. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб., 2004. – 320 с.
3. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1998. № 1.
4. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий – М., 1999. – 384 с.
5. Автономов А.С., Веденеев Ю.А., Луговой В.В. Сравнительное избирательное право. Учебное пособие. – М., 2003. – 208 с.
6. Административное законодательство Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. - М., 2000. – 830 с.

7. Административное право: Учебник / Под ред Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2001. – 728 с.
8. Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития // Материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.) / Ответ. ред. Ю.А. Тихомиров - М.: 2002. - 473 с.
9. Антология мировой правовой мысли. В 5 т. // Нац. Обществ.-науч. Фонд; Руководитель науч. проекта Г.Ю. Семигин. – М., 1999.
10. Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. - М., 1999. - 234 с.
11. Архангельские избиратели не увидели своего избранника // Коммерсантъ. 2004. № 68.
12. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., 1997. – 400 с.
13. Атаманчук Г.В. Управление: всегда есть варианты. – М., 1999. – 375 с.
14. Бакушев В.В. и др. Административная реформа в России: предпосылки, системность и механизмы. – М., 2000. – 162 с.
15. Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. - М., 2001. - 363 с.
16. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 2002. – 640 с.
17. Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003. – 304 с.
18. Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. Методическое пособие в помощь изучающим проблемы российского федерализма. – М., 2004. – 148 с.

19. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. – М., 2001. – 288 с.
20. Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. - М., 2002. - 128 с.
21. Веденеев Ю.А., Зайцев И.В., Луговой В.В. Институт выборов в истории России: Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - начала XX вв. // под ред. А.А. Вешнякова. – М., 2001. – 784 с.
22. В регионах растет спрос на новых политиков // Коммерсантъ Власть. 2004. № 51.
23. Вопросы национальных и федеративных отношений: Сборник статей аспирантов и преподавателей / Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова и К.В. Калининой. - М., 2002. - 226 с.
24. Воронежская область встретила губернатора стихами // Коммерсантъ Власть. 2004. № 53.
25. Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации 1995-1997. Электоральная статистика. М., 1997.
26. Выборы в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты. Материалы научно-практической конференции. 26-28 июня 1999 г. (Том 1) / Под ред. М.Б. Горного. – СПб., 2000. – 256 с.
27. Выборы в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты. Материалы научно-практической конференции. 26-28 июня 1999 г. (Том 2) / Под ред. М.Б. Горного. – СПб., 2000. – 304 с.
28. Выборы и партии в регионах России: Сб. учебных материалов по курсу «Политическая регионалистика» / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой и С. Рыженкова. – М., СПб., 2000. – 280 с.

29. Выборы органов государственной власти Рязанской области: Сравнительный политический анализ / Под общ. ред. В.С. Авдонина. – Рязань, 2002. – 416 с.
30. Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (По материалам Западной Сибири) — РГБ ФБ 61:99-12/132-4 - 250 с. - Дис. канд. юрид. наук.
31. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России: Учебное пособие. – М., 2003 – 367 с.
32. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М., 2002. - 832 с.
33. Государственное право Российской Федерации. Учебник. / Под ред.О.Е. Кутафина. - М., 1996.
34. Государственная власть и местное самоуправление в Москве: Учебное пособие / Под. ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – 320 с.
35. Государственная служба. Исполнительная власть и парламент. Зарубежный опыт. – М.:РАГС, 1995.
36. Государственное строительство в сложнопостроенных субъектах Российской Федерации (на примере Тюменской области). Экспертно-аналитическая оценка / Редакторы-составители М.А. Краснов, В.Н. Третьяков. – М., 2000. – 224 с.
37. Гошуляк В.В. - Государственная власть субъектов Российской Федерации - М., 2001. - 226 с.
38. Десантник разгромил «Единую Россию» // http://www.gazeta.ru/print/2004/03/29/oa_116145.shtml.
39. Доржиев А.А. Теория и методика прокурорского надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ - РГБ ФБ 61:99-12/328-9 - 196 с. - Дис. канд. юрид. наук.

40. Еникеев З.И. Правовой статус Башкортостана в составе России (XVI-XXI ВВ.) (история и современность): Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2003. - 42 с.
41. Еникеев З.И. Правовой статус Башкортостана в составе России: историко-правовое исследование. – Уфа, 2002. – 371 с.
42. Жученко А.А. Соотношение конституций республик в составе Российской Федерации с Конституцией России: проблемы теории и практики. - М., 2001. – 148 с.
43. Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. Информационно-методический бюллетень. Выпуск 2 (24). М.: Издание Государственной Думы, 2002. - 88 с.
44. Захаров Н.А. Система русской государственной власти. – М., 2002. – 400 с.
45. Зеленко Б.И. Партии и выборы в России. – М., 2003. – 240 с.
46. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. - М., 2002. - 190 с.
47. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб., 2003. – 359 с.
48. Злочевский И.А Профессиональное ядро персонала как фактор эффективности региональных органов исполнительной власти - РГБ ФБ 61:95-8/689-2 - 149 с. - Дис. канд. экон. наук.
49. Золотов О.П. Исполнительная власть и общественные объединения России: Взаимодействие, полит. проблемы, тенденции развития - РГБ ФБ 61:97-23/53-3 - 220 с. - Дис. канд. полит. наук.
50. Зотова З.М. Государственная власть и местное самоуправление. - М., 2001. – 210 с.
51. Иванченко Л.А., Васецкий Н.А., Сахаров Н.А., Хутин А.Ф. Выборы в субъектах Российской Федерации в 1998 году: итоги и тенденции. Информационно-аналитический справочник. – М., 1999. – 68 с.

52. Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.- М., 1999. – 648 с.
53. Илюнин С.П., Манылов И.Е., Надеев Р.К., Надеев Т.Р. Справочник по российскому законодательству, 1917-2002 / Под. ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Издание Государственной Думы, 2003. – 328 с.
54. Институты региональной политической власти: Сборник научных статей. / Под ред. проф. Н.П. Медведева. – Вып. 1. – М., 2004. – 190 с.
55. Ионова А.И. Региональные особенности организации управления и государственной службы в Российской империи. Ч. 1. - М., 2001. - 76 с.
56. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под. ред. И.Л. Бачило. - М., 1998. – 432 с.
57. Исполнительная власть: организация и взаимодействие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. - М., 2000.
58. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева – М., 2004. – 568 с.
59. История государственного управления в России: Учебник. Изд. 2-е, исправленное / Под общ. ред. Р.Г. Пихои. М., 2002. - 382 с.
60. История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. - М., 2003. – 336 с.
61. Каких поправок требуют законопроекты о реформе региональной и местной власти? Интервью В. Гришина, В. Лысенко, А. Казакова и др. // Российская Федерация сегодня. 2003. № 6.
62. Калинина Л.А. Исполнительная власть в ее организационно-правовых формах. Федер. уровень - РГБ ФБ 61:95-12/91-2 - 257 с. - Дис. канд. юрид. наук.
63. Калиниченко Л.А. Формирование административной среды органов исполнительной власти реформируемой России. Социол. анализ. - РГБ ФБ 61:95-22/91-6 - 130 с. - Дис. канд. социол. наук.

64. Камакин А. Шутка юмора // Итоги. 2004. № 15.
65. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М., 2001. – 352 с.
66. Касаткина Н.М. Глава исполнительной власти субъектов Российской Федерации (конституционная регламентация) // Парламент и президент: (опыт зарубежных стран). Под ред. Ю.П. Орловского. – М., 1995.
67. Кистанов В.В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М., 2000. - 172 с.
68. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2001. – 277 с.
69. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. - М., 2000. - 394 с.
70. Коляда Е.Ю. Региональные выборы. Анализ и перспективы // http://www.democracy.ru/library/practice/media/rfelec_gor/page37.html.
71. Комарова В.В. Полномочия главы республики (государства) в составе Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 1999. № 2.
72. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. - М., 1996.
73. Кому быть премьером? Интервью А. Климова // Российская Федерация сегодня. 2003. № 4.
74. Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации: Пробл. темат. сб. / РАН. ИНИОН; Отв. ред. И.А. Умнова. - М., 1999. - 208 с.
75. Конституционное обустройство России. Общественная экспертиза. – М., 2000. - 566 с.
76. Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. - М.: Издание Государственной Думы, 2000. – 191 с.

77. Краснов М. Путин исказил Конституцию. // <http://www.indem.ru/russian.asp>.
78. Кривоносова Л.А. - Основные направления деятельности органов исполнительной власти Дальнего Востока по повышению качества жизни населения. - РГБ ФБ 9:97-3/3894-3 - 25 с. - Автореф. дис. канд. социол.наук.
79. Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика).- М., 1999. – 768 с.
80. Кудинов О.П. Основы организации и проведения избирательных кампаний в регионах России. – Калининград, 2000. – 469 с.
81. Кулешов В.И. Структура исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы и тенденции (на примере Свердловской области) // <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer5/doklad3/>.
82. Курашвили К.Т. Федеративная организация российского государства. – М., 2000. – 172 с.
83. Курюкин А.Н. Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в условиях реформирования российского общества. - РГБ ФБ 61:00-23/125-9 - 152 с. - Дис. канд. полит. наук.
84. Кухтик С.Н. Конституционно-правовые основы системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Автореферат докторской диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, М., 1998. - 22 с.
85. Кынев В. Начало «постпутинского» призыва? Как избирали губернаторов в России в 2003-2004 гг. // <http://www.indem.ru/russian.asp>.
86. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). – М., 1999. – 198 с.

87. Левакин И.В. - Современная единая российская государственность: проблемы и перспективы: Теорет.-правовое исслед. – Саратов, 2000. - 242 с.
88. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 1997. – 372 с.
89. Луман Никлас Власть / Пер. с нем. А.Ю. Антоновского. – М., 2001. – 256 с.
90. Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. – М., 2002. – 228 с.
91. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. Автореферат диссертации в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М., 1995.
92. Лысенко В.Н. От Татарстана до Чечни (становление нового российского федерализма). - М., 1995. - 298 с.
93. Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. – М., 1995. – 220 с.
94. Мачульская И.Г. Институализация местного самоуправления в системе власти Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2001.
95. Медведева В.К. Региональные интересы и политика: Монография. – М., 2003. – 214 с.
96. Медведев Н.П. Становление федерализма в России. – М., 1995. - 165 с.
97. Медведев Н.П. Проекты о новой структуре власти. – М., 2000. - 57 с.
98. Медведев Н.П. Политическая регионалистика: Учебное пособие. – М., 2005. – 447 с.

99. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) // Под общей редакцией Н.П. Медведева и др. - М., 1994. – 80 с.
100. Мещеряков А.Н. Институт президентства в республиках в составе Российской Федерации // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2002.
101. Мины под Конституцию - мины под страну. Интервью П. Волостригова // Российская Федерация сегодня. 2003. № 11.
102. Мириханов Н.М. Федерализм, многонациональность, государственность: новый курс российской власти. // Федерализм. - Казань, 2002. № 3.
103. Миронов И.А. Конституционный статус главы республики в составе Российской Федерации на примере республик Северного Кавказа (Ингушетия, Кабардино-Балкарья, Северная Осетия-Алания, Дагестан) // Государственность и право республики в составе Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (10-11 апреля 1996 г., г. Нальчик). – Ростов-на-Дону, 1996.
104. Мурадов М. Ахмат Кадыров избавился от посредников // Коммерсантъ. Власть. 2004. № 79.
105. Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа (политико-правовые аспекты) // Государство и право. 1994. № 3.
106. Мухаметшин Ф.Х. Представительные и исполнительные органы власти Республики Татарстан как фактор стабилизации социальных процессов в период реформирования политической системы - РГБ ФБ 9:96-2/1690-Х - 19 с. - Автореф. дис. канд. социол. наук.
107. Нагорных И. Карающая вертикаль-3 // Коммерсантъ Власть. 2003. № 25.
108. Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации: Федерация и субъекты. Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Институт государства и права РАН, М., 1999.

109. Непрямая демократия. // Итоги. 2004. № 40 (434).
110. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М., 1996. – 240 с.
111. Особая зона: выборы в Татарстане / Редакторы сборника Михайлов В.В., Бажанов В.А., Фарукшин М.Х. – Ульяновск, 2000. – 318 с.
112. Официальные документы органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Государственный библиографический указатель 1999. Вып. 3. - М.: Издание Государственной Думы 1999. - 192 с.
113. Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. – М., 2002. - 152 с.
114. Полянский И.А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: На примере Дальневосточного региона. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Московский государственный социальный университет, М., 1998.
115. Правовая реформа: Концепция развития российского законодательства. Сборник статей. - М., 1995. – 220 с.
116. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие // Ю.А. Тихомиров, И.В. Котлевская. – М., 1999. - 381 с.
117. Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990-1999 гг. / Под общей ред. В.Н. Лексина и А.Н. Швецова. – М., 2000.
118. Проблемы социально-экономического и политического развития России / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М., 2001. – 240 с.

119. Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 1999. 30 дек.
120. Путин В.В. Государство Россия. Путь к эффективному государству. Выступление Президента Российской Федерации с посланием Федеральному Собранию Российской Федерации. – М., 2000. – 24 с.
121. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля.
122. Путин В.В. России надо быть сильной и конкурентоспособной. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2002. 19 апреля.
123. Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 год // Российская газета. 2003. 17 мая.
124. Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год // Российская газета. 2005. 26 апр.
125. Разграничение полномочий. Интервью Д. Козака // Российская Федерация сегодня. 2003. № 12.
126. Региональные процессы в современной России: экономика, политика, власть: Сб. статей // РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. / Отв. ред. Лапина Н.Ю. – М., 2002. – 172 с.
127. Резниченко Л.Ю. Имеют ли государственные органы свои предметы ведения? // <http://www.lawinstitut.ru/science/vestnik/20012/reznichenko.html/>.
128. Россия регионов: трансформация политических режимов. / Под общей ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. – М., 2000. – 374 с.
129. Российское законодательство. 1927-2000. Справочник / Сост.: Надеев Р.К., Надеев Т.Р., Королев А.Н.; под. научн. ред. Рошина В.А. - М., 2000. - 520 с.

130. Российский федерализм: от Федеративного Договора до наших дней / Под ред. Р.Г. Абдулатипова. – М., 2002. – 280 с.
131. Россия: вид сверху // Итоги. 2004. № 38 (432).
132. Русь вертикальная – 2 // Коммерсантъ Власть. 2004. № 39 (592).
133. Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. – М.: Издание Государственной Думы, 1997. – 776 с.
134. Сергеевнин С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. – СПб., 1999. – 215 с.
135. Силинов П.М. Межправительственные отношения и сотрудничество территорий в федеративном государстве: конституционно-правовые аспекты. (Сравнительное исследование). Монография. – М., 2004. – 149 с.
136. Скидмор Макс Дж., Трипп Маршалл Картер. Американская система государственного управления. Пер. с англ. – М., 1993.
137. Смертных приговоров мы выносить не собираемся. Интервью М. Дмитриева // Коммерсантъ Власть. 2003. № 23.
138. Смирнов К. Всему свое кресло // Коммерсантъ Власть. 2003. № 24.
139. Смирнягин Л.А. Концепция региональной системы России. - М., 1995.
140. Современные проблемы государственного управления: Сборник статей / Под. общ. ред. В.К. Егорова, В.М. Герасимова. - М., 2002. - 187 с.
141. Старовойтов А.А. Организационно-правовые проблемы взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации - РГБ ФБ 61:98-12/36-8 - 254 с. - Дис. канд. юрид. наук.

142. Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. – Казань, 1998. – 304 с.
143. Столяров М.В. Федерализм и державность: российский вариант. 2-е изд., перераб. и доп. - М., 2001. - 320 с.
144. Столяров М.В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования: Учебное пособие. – М., 2005. – 324 с.
145. Стрельников Г.А. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. – М., 2001. – 128 с.
146. Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: Научно-практическое пособие. – М., 1998.- 240 с.
147. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве: Сравнительно-правовое исследование. Автореферат докторской диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, М., 1999.
148. Тарасов О. Законодательное регулирование общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. - № 1 (30)
149. Трынченков А.А. Государственная служба в органах исполнительной власти субъектов РФ. По материалам Западной Сибири - РГБ ФБ 61:00-12/201-Х - 267 с. - Дис. канд. юрид. наук.
150. Умнова И.А. Конституционные основы современного федерализма. Учебно-практическое пособие. - М. 1998. – 280 с.
151. Урвачева И.И. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Ростовский государственный университет, Ростов-на-Дону, 2000.

152. Федеральный центр и субъекты Федерации. Противостояние или взаимодействие. Сборник статей и документов. – М.: Издание Госдумы, 2001. – 199 с.

153. Федоров А.Ф. Федерализм власти и власть федерализма. – М., 1997. – 875 с.

154. Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2000. – 344 с.

155. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 2001. – 376 с.

156. Федоров А.Ф. Российский федерализм: исторический опыт и современность. – М., 2000. – 348 с.

157. Фельдман В.Р. Кризис исполнительной власти. Философско-политологический анализ - РГБ ФБ 61:00-23/109-7 - 157 с. - Дис. канд. полит. наук.

158. Хабибулин А.Б. Субсидиарность – основа построения федеративного государства /<http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad6/>.

159. Хакимов Р.С. Асимметричность Российской Федерации. Взгляд из Татарстана // Регионология. 1997. № 2.

160. Центр – регионы – местное самоуправление: Сб.учеб. м-лов по курсу «Политическая регионалистика» / Под ред. Г.М. Люхтерхандт-Михалевой и С.И. Рыженкова. – М., СПб., 2001. – 192 с.

161. Чернов С. Сравнительная характеристика конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и Германии <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/3/>.

162. Четвернин В.А. Понятия права и государства. Введение в курс теории права и государства. – М., 1997. - 120 с.

163. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. - М., 1997. - 352 с.
164. Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Перевод с немецкого: А.А. Амплеева и д. р. Отв. ред. – В.П. Любин. – М.: ИНИОН РАН, 2002. – 262 с.
165. Шувалов И.Н. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2003. – 23 с.
166. Юриспруденция: Разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. В.М. Герасимова. Б.П. Елисеева, А.Г. Шорникова. – М., 2002. – 238 с.
167. Яковлев М.А. Реформирование представительных и исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия): Конституционно-правовые проблемы. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, М., 1998.