

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Турунцев Ярослав Андреевич**

студент, Волго-Вятский институт (филиал) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, РФ, г. Киров

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемные вопросы конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Проведен анализ функционирования системы органов исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации. Выдвинуты предложения по внесению изменений в нормативное регулирование статуса отдельных элементов системы органов исполнительной власти субъектов РФ.

**Ключевые слова:** конституционно-правовой статус, высшее должностное лицо субъекта, высший исполнительный орган государственной власти субъекта, органы исполнительной власти субъекта, федеративное устройство, юридическое лицо.

Совершенствование федеративных отношений в Российской Федерации является в настоящее время одной из актуальных задач, решение которой, с одной стороны, определяет единство государственной власти, а с другой, является гарантом обеспечения самостоятельной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Тема правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации нашла свое отражение во множестве работ как учебной литературы, так и научных исследований, изданных за последнее время [1].

При этом до конца исследованной данную тему назвать нельзя, по причине того, что российский федерализм предполагает особую роль органов исполнительной власти субъектов Федерации в процессе формирования федеративных отношений.

Конституционно-правовой статус органов государственной власти в Российской Федерации предполагает, во-первых, сохранение единства и территориальной целостности Российской Федерации, а во-вторых – определение и реализацию органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, а также федеральным и региональным законодательством.

Актуальность исследуемой темы подчеркивается также тем, что определение конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации позволит как укрепить единство системы государственной власти Российской Федерации, так и эффективно разграничить предметы ведения между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основы конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации закреплены в главе I Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя».

Деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации основана на принципе народовластия. В статье 3 Конституции Российской Федерации установлено, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, следовательно, органы государственной власти субъектов РФ являются одним из ретрансляторов народовластия в государстве.

Одним из главных элементов конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ является принцип единства системы государственной власти, обеспечивающий территориальную целостность и суверенитет Российской Федерации на всей ее территории.

Система органов государственной власти в Российской Федерации основана на принципе разделения властей. Государственная власть в Российской Федерации разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. На территории каждого субъекта РФ создаются органы государственной власти, система и полномочия которых определяется конституциями (уставами), законами субъектов РФ, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Особенностью конституционно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является то, что они должны выполнять указания федеральных органов исполнительной власти, выраженные в форме правовых актов, а также являясь органами государственной власти субъекта Российской Федерации, должны осуществлять нормативное регулирование и управление в сфере деятельности, установленной для данного органа исполнительной власти субъекта РФ.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что важным элементом конституционно-правового статуса, необходимым для работы органов исполнительной власти субъектов РФ, является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [2, статья 5].

Также следует отметить, что Конституцией Российской Федерации выделяются основы статуса органов исполнительной власти субъектов РФ в части взаимодействия указанных органов с федеральными органами государственной власти: «В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» [2, статья 77].

Конституция, закрепляя статус органов исполнительной власти субъектов РФ, предоставляет им также существенные полномочия. Так, органы исполнительной власти субъектов могут обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации (по спору о компетенции, в порядке абстрактного нормоконтроля) [2, статья 125]; один представитель от органа исполнительной власти субъекта входит в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [2, статья 95].

Особенности конституционно-правового статуса определяют то, каким образом функционирует система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В данную систему также входят высшее должностное лицо субъекта и органы исполнительной власти субъекта, формируемые высшим должностным лицом.

Эта норма находит свое отражение в региональном законодательстве.

Так, согласно статье 54 Устава Кировской области исполнительная власть в Кировской области осуществляется Губернатором области и возглавляемой им системой органов исполнительной власти области [3, статья 54].

Губернатор области является высшим должностным лицом Кировской области и руководит высшим исполнительным органом государственной власти области – Правительством области.

Согласно статье 58 Устава Кировской области, систему органов исполнительной власти области составляют Правительство области и иные органы исполнительной власти.

Правительство Кировской области является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти области. Правительство возглавляет систему органов исполнительной власти области, а также коллегиальным органом, который формируется и возглавляется Губернатором Кировской области.

В качестве примера других субъектов РФ приведем Республику Татарстан. В соответствии со статьей 99 Конституции Республики Татарстан, Кабинет Министров Республики Татарстан – Правительство Республики Татарстан является исполнительным и распорядительным органом государственной власти Республики Татарстан. Согласно статье 94 Конституции Республики Татарстан Президент Республики Татарстан формирует Кабинет Министров Республики Татарстан.

Данные полномочия обусловлены положениями статьи 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее 184-ФЗ), согласно которой высшее должностное лицо субъекта формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

Правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ определяется его центральным положением в системах органов исполнительной власти, образованных в субъектах РФ. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 09.07.2002 № 12-П указано, что «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), наделенное публичными полномочиями в системе государственной власти, обладает специальным конституционно - правовым статусом» [4, пункт 2.3].

Следует отметить, что понятия «высшее должностное лицо субъекта РФ» и «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ» в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ употребляются без отрыва друг от друга, что указывает не только на единство этих двух понятий в рамках действующего законодательства, но и на тождественность их конституционно-правового статуса.

При этом, даже в случае, если в структуре регионального высшего исполнительного органа государственной власти имеется должность с отдельными полномочиями по осуществлению руководства деятельностью данного органа, то руководителем высшего исполнительного органа государственной власти в данном субъекте РФ все равно будет высшее должностное лицо субъекта. Например, статьей 55 Устава Кировской области определено, что Губернатор Кировской области осуществляет общее руководство деятельностью Правительства Кировской области [3, статья 55 «д»]; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства области [3, статья 55 «д<sup>1</sup>»]; а также определяет основные направления деятельности Правительства [3, статья 55 «е»]. Кроме того, в статье 58 данного Устава указано, что Правительство области является коллегиальным органом, формируется и возглавляется Губернатором области [3, статья 58, часть 3].

Таким образом, считаем возможным в федеральном законодательстве разграничить полномочия по непосредственному руководству высшим исполнительным органом исполнительной власти и руководству регионом (субъектом РФ) в целом.

Важным элементом системы органов исполнительной власти в субъектах РФ является высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. Согласно Федеральному закону

от 06.10.1999 № 184-ФЗ, данный орган является постоянно действующим органом государственной власти. В региональном законодательстве могут иметься дополнительные положения, конкретизирующие правовой статус данного органа. К примеру, в Законе Кировской области «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области» указано, что Правительство области является коллегиальным, постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти области [5, статья 1, часть 1].

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ в статье 20 определяет основы деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Интересным и дискуссионным в юридической науке здесь является момент, освещенный в части 4 данной статьи, а именно: «Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать». Статья 51 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном органе в порядке, определяемом Федеральным законом от 08.08.2001 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В то же время наличие формулировки «обладает правами юридического лица» указывает на то, что данный орган власти может и не быть юридическим лицом как таковым. В российском законодательстве высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ не относится к какой-либо организационно-правовой форме.

В региональном законодательстве данный факт находит свое отражение в различных способах обеспечения деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Например, в Законе Кировской области от 26.07.2001 № 10-ЗО «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области» [5, статья 27] для обеспечения деятельности Губернатора Кировской области и Правительства Кировской области создана администрация Губернатора и Правительства Кировской области. При этом само Правительство является коллегиальным органом, созданным фактически для принятия управленческих решений в рамках всей Кировской области и не имеет никаких структурных подразделений, которые бы обеспечивали его деятельность.

С учетом вышеизложенного, считаем возможным предложить внести изменения в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ, а также в Гражданский кодекс Российской Федерации с целью конкретизации статуса региональных органов исполнительной власти как юридических лиц.

О правовых основах иных органов исполнительной власти субъектов РФ в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ говорится немного. Так, в статье 17 указанного Федерального закона указано, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, при этом структура этих органов определяется высшим должностным лицом субъекта.

Наиболее полно данный вопрос раскрывается в региональном законодательстве. Так, правовым основам деятельности органов исполнительной власти Кировской области посвящена глава 8 Закона Кировской области «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области», в Республике Татарстан действует Закон Республики Татарстан от 6 апреля 2005 года № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан», а в Законе Костромской области от 22.11.2005 № 339-ЗКО «О системе исполнительных органов государственной власти Костромской области» указанный вопрос конкретизируется в статье 8.

Таким образом, система органов исполнительной власти субъектов РФ отражает действующий на федеральном уровне вариант разделения органов власти по отраслевой и межотраслевой компетенции.

С учетом вышеизложенного можно определить, что система органов исполнительной власти в субъектах РФ – это необходимая часть системы органов государственной власти, действующих

в Российской Федерации, часть общего государственного аппарата, статус которых, согласно Конституции Российской Федерации и действующих федеральных законов, поддерживает правовую основу федеративного устройства Российской Федерации.

### **Список литературы:**

1. Конституционно-правовой статус органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: учебник для магистратуры / отв. ред. Г.Д. Садовникова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021; Конституционно-правовой статус органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: учебное пособие / Михайлова М.В., Пибаев И.А., Мальцева И.А., Заболотских Е.М. – Киров: Аверс, 2014; Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2019. № 1 (15); Ошкин А.Н. Еще раз о правовом статусе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2019. № 3 (17).
2. Конституция Российской Федерации. – [электронный ресурс] – Режим доступа. – СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 12.05.2021).
3. Устав (Основной закон) Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО. – [электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: <http://www.zsko.ru/general/reference/laws/ustav.php> (дата обращения: 30.03.2021).
4. Устав (Основной закон) Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО. – [электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: <http://www.zsko.ru/general/reference/laws/ustav.php> (дата обращения: 30.03.2021).
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2002 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)». – [электронный ресурс] – Режим доступа. – СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 30.03.2021).
6. Закон Кировской области от 26.07.2001 № 10-ЗО «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области». – [электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/973000467> (дата обращения: 30.03.2021).