



КОДЕКС

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

По состоянию на 2019 год

КОДЕКС

АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



По состоянию на 2019 год



КОДЕКС

ГОРЬДА МОСКВЫ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Официальный текст



ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Законодательство
Свердловской области

Б. Хачатурян, Е. Шишкина

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ**

Хабаровск-Сочи
2019

Борис Хачатурян

**Административное право
субъектов Российской Федерации:
историко-правовое исследование**

«Издательские решения»

Хачатурян Б.

Административное право субъектов Российской Федерации:
историко-правовое исследование / Б. Хачатурян —
«Издательские решения»,

ISBN 978-5-00-502114-4

Историко-правовое исследование посвящено изучению истории и анализу базовых характеристик административного права и административного процесса субъектов РФ, определению их структуры. Адресовано студентам и преподавателям юридических факультетов и факультетов ГиМУ, депутатскому корпусу, государственным служащим, а также всем, кто самостоятельно изучает дисциплину «Административное право».

ISBN 978-5-00-502114-4

© Хачатурян Б.
© Издательские решения

Содержание

Введение	6
1.1 Понятие регионального управления	12
1.2 Основные задачи регионального управления	14
§3 Система органов исполнительной власти субъектов	29
Конец ознакомительного фрагмента.	72

Административное право субъектов Российской Федерации: историко-правовое исследование

**Борис Хачатурян
Елена Шишкина**

© Борис Хачатурян, 2019

© Елена Шишкина, 2019

ISBN 978-5-0050-2114-4

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Дальневосточный научный центр муниципального права

Б. Хачатурян, Е. Шишкина

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Хабаровск-Сочи

2019

УДК 342.92

ББК 67.401

X29

Рецензенты:

Никулин М. И. – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ;

Шишмаков В. Т. – доктор экономических наук, профессор

Хачатурян Б. Г.

X29 **Административное право субъектов Российской Федерации**: историко-правовое исследование. Изд. 3-е испр. и дополн. / Б. Хачатурян, Е. Шишкина. – Хабаровск-Сочи. 2019.

Введение

Административное право представляет собой отрасль российского права, содержащую правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с реализацией исполнительной власти или в более широком понимании – в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности. Для изучения упомянутых общественных отношений в учебных заведениях страны введён учебный курс «Административное право». Основными документами, регламентирующими объём учебной дисциплины, являются Государственные образовательные стандарты по курсу «Административное право» 40.03.01 «Юриспруденция (уровень бакалавриата)» и 40.02.01 «Право и организация социального обеспечения» (среднее специальное образование), в соответствии с которыми различными авторами подготовлены учебники и учебные пособия, раскрывающие основы одноименной юридической отрасли. Как правило, авторы учебников по административному праву излагают основные положения административного права и административно-правовых институтов, общие для всех отраслей и сфер государственного управления, в основном федерального уровня.

В то же время Конституция РФ в ст. 72 устанавливает, что административное и административно-процессуальное законодательство находится «... в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», это означает, что субъекты Российской Федерации имеют как своё «поле деятельности» в области административного законодательства, так и органы административного регулирования, от эффективной деятельности которых в значительной мере зависит благосостояние, безопасность, правопорядок и гарантии прав, свобод и законных интересов граждан конкретных субъектов РФ»¹.

В связи с этим возникает необходимость изучения правового поля, регламентирующего административную деятельность субъектов Российской Федерации как в целом по РФ, так и по конкретным регионам², на территориях которых изучается «Административное право». В данном случае автор предлагает рассмотрение проблемы формирования регионального административного права на примере субъектов включённых в состав Дальневосточного федерального округа³ и Краснодарского края.

К сожалению, имеющиеся учебники и учебные пособия или вообще не уделяют внимания административному регулированию в субъектах РФ⁴, или освещают эти вопросы очень

¹ Необходимо отметить, что подобное положение существует и в ряде зарубежных федеративных государств. Так, в соответствии с Конституцией ФРГ административная деятельность в Германии осуществляется на пяти ступенях: первая ступень соответствует административной деятельности органов Федерации; вторая ступень – деятельности земельных административных органов; третья ступень – деятельности администрации округов, находящихся под контролем правительства земель; четвертая ступень – деятельности администрации районов и городов на уровне районов; пятая ступень – деятельности администрации общин. Действия (акты) названных органов, имеющие общенормативное (но не индивидуальное) значение, представляют собой источники права.

² Здесь и далее под «регионом» и производных от него дефиниций понимается субъект Российской Федерации (далее – **субъект РФ, субъект Федерации**).

³ Дальневосточный федеральный округ (далее – **ДФО**) образован Указом Президента РФ от 13.05.2000 №849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» (См.: Собрание законодательства Российской Федерации (далее – **СЗ РФ**). 2000. №20, ст. 2112) в целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений. Центр ДФО – г. Хабаровск. Указом Президента РФ №632 от 03.11.2018 г. в состав ДФО включены Республика Бурятия и Забайкальский край, ранее входившие в Сибирский федеральный округ. 13.12.2018 г. указом Президента РФ центр ДФО был перенесён из Хабаровска во Владивосток.

⁴ Например, в учебнике В. С. Четверикова термин «субъект Российской Федерации» в параграфе, посвящённом государственной службе упоминается в одном абзаце, посвящённом подразделению государственных должностей на федеральные и региональные. См.: Четвериков В. С. Административное право: Учебник. М.: ФОРУМ, ИНФРА-М, 2006.

кратко⁵, что не позволяет студентам высших и средних учебных заведений в полной мере изучить региональные особенности административного права.

Справедливости ради необходимо отметить, что историки, политологи, социологи активно изучают проблемы государственного строительства, уголовной, гражданской и административной ответственности в субъектах РФ. Что касается юристов, то рассмотрение этих вопросов ими ведётся раздельно, зачастую даже в свете различных отраслей права, к примеру, региональное госстроительство⁶, проблемы региональной государственной службы⁷, полномочия⁸ региональных органов в отдельных сферах деятельности⁹, как правило, в системе конституционного права РФ, а административная ответственность¹⁰, административные правонарушения¹¹, административный процесс¹² в субъектах Федерации в системе административного права.

Одной из первых работ юристов в области регионального административного права стала статья С. Д. Князева, где, отмечая внутренние и внешние формы выражения федерального административного права и административного права субъектов РФ, автор говорит, что они имеют существенные различия. Так, «...если федеральное административное право с формально-юридических позиций можно охарактеризовать как совокупность нормативных правовых актов государственных органов, то истоками регионального административного права служат нормотворческие усилия как государственных, так и муниципальных органов власти. Кроме того, для федерального административного права критерием его легитимности служит соответствие Конституции РФ. Требования же к административному праву на региональном уровне значительно шире, имея в виду необходимость его соответствия не только Конституции России, но и федеральным законам и конституциям (уставам) субъектов Федерации»¹³.

⁵ Как пример, см.: Административное право Российской Федерации: Учебн. для студ. сред. проф. учеб. заведений / В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров. М.: Изд. центр «Академия», 2003.

⁶ Как пример см.: *Князев С. Д.* Конституционно-правовые основы организации государственной власти в Приморском крае как субъекте РФ // Правоведение. 1997. №4; *Мальшев В. Е.* Реформирование органов государственной власти Приморского края: к истории вопроса // В сб.: Конституционные реформы в дальневосточных субъектах РФ: историко-правовой аспект. Хабаровск: ДВАГС, 1998. С 41; *Полянский И. А.* Правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ. Хабаровск, 1999; *Софрина З. Ф.* Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2000; *Чердаков С. В.* Органы государственной власти субъекта РФ (на примере Амурской области): Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2001; *Быканова А. Н.* Конституционно-уставное регулирование организации исполнительной власти в Краснодарском крае как субъекте РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

⁷ Как пример см.: *Абезин Д. А.* Правовое регулирование государственной службы субъектов РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003; *Горбунов Н. М.* Система подготовки управленческих кадров для органов власти и управления регионов Дальнего Востока // Власть и управление на востоке России. 2004. №3; *Бараник Т. В.* Государственная гражданская служба субъекта РФ: конституционно-правовой аспект: на примере города Москвы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Костромин С. В.* Кадровый резерв государственной гражданской службы субъектов РФ: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. 2009. №5.

⁸ ПОЛНОМОЧИЯ – здесь: права и обязанности субъекта РФ в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

⁹ *Лапин Р. П.* Конституционно-правовое регулирование бюджетных отношений субъектов РФ и муниципальных образований: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Богданов А. В.* Полномочия органов государственной власти субъектов РФ по обеспечению конституционного права на образование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008.

¹⁰ Как пример см.: *Клепиков С. Н.* Административная ответственность в субъектах РФ: Монография. Воронеж, 2006; *Старостин Б. А.* Административная ответственность по законодательству субъектов РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

¹¹ *Петрова Н. А.* Законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях (системно-структурный анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

¹² Как пример см.: *Дерюга А. Н.* К вопросу о полномочиях должностных лиц местных органов самоуправления по составлению протокола об административном правонарушении (на примере Хабаровского края) // Вестник Тюменского государственного университета. Тюмень, 2011. №3. С. 98—104. *Петров А. Ю.* Административный процесс в субъектах РФ: проблемы теории и законодательного регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

¹³ *Князев С. Д.* Конституция РФ и современное российское административное право // Журнал российского права. 2001. №10. С. 32.

Таким образом, попытка рассмотрения в целом, а не отдельных составляющих регионального административного права в одном издании является весьма актуальной.

Актуальность исследования усиливается наличием трёх особенностей рассматриваемых субъектов Федерации.

Во-первых, их историко-географическим положением.

Эта особенность заключается в том, что Дальневосточный федеральный округ, не являясь административно-территориальной единицей, объединяет несколько субъектов РФ, имеющих территориальную близость друг к другу, общую историю освоения, общность национально-культурных традиций, схожий социально-экономический уклад, в состав которого на 01.01.2019 г. входят: [Республика Бурятия](#), Республика Саха (Якутия) (далее – **Республика С (Я)**, **РС (Я)**), Забайкальский, Камчатский¹⁴, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Сахалинская, Магаданская области, Еврейская автономная область (далее – **ЕАО**) и Чукотский автономный округ (далее – **ЧАО**).

В 1970 – 1980 гг. Дальний Восток России был быстро развивающимся районом, но в конце XX – начале XXI вв. стал депрессивным районом России. В 1991 г. впервые на Дальнем Востоке было зарегистрировано снижение общей численности населения, которое, хотя и замедлилось, но продолжается и до настоящего времени¹⁵, что требует своего изучения.

Краснодарский край образован 13.09.1937 г. на основе территорий, занимаемых до революции Кубанской областью и Черноморской губернией. Краевым центром является город Краснодар. Сегодня Краснодарский край является государственно-территориальным образованием в составе РФ. В нём проживает свыше пяти миллионов человек, представители более чем 120 наций и народностей, в том числе около 54% – в городах и 46% – в сельской местности. Край занимает 3-е место среди регионов РФ по числу жителей – после Москвы и Московской области. Население постоянно увеличивается, в основном за счёт внутренней миграции.

Вторая особенность заключается в истории трансформации советских органов управления краёв, областей, городов федерального значения, Еврейской автономной области и автономных округов (далее – краёв, областей, ...) в высшие законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ¹⁶.

Третья особенность, вытекающая из двух первых, заключается в том, что субъекты, входящие в ДФО (края, области, ...) и Краснодарский край в результате административных реформ, начатых в 1991 г., перешли из статуса административно-территориальных единиц РСФСР в статус государственно-территориальных образований, а ЕАО и автономные округа в национально-территориальные образования – равноправных субъектов Российской Федерации.

В связи с этим отправной точкой исследования трансформации региональной политической системы в данном издании стали августовские события 1991 г., повлёкшие за собой

¹⁴ В соответствии с Федеральным конституционным законом от 12.07.2006 №2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа», Камчатская область и Корякский автономный округ прекратили существование в качестве субъектов РФ. С 1.07.2007 в составе Российской Федерации образован новый субъект – Камчатский край // ГАКК. Краткий справочник по фондам Государственного архива Камчатской области. – Петропавловск-Камчатский, 2007. С. 198.

¹⁵ В 1991 г. на Дальнем Востоке проживало 8 млн. 57 тыс. человек. По переписи 2002 г. в округе проживало около 6 млн. 547 тыс. человек, или 5% от общей численности населения РФ, то есть за десятилетие население сократилось почти на полтора миллиона чел. По переписи 2010 г. здесь уже остались 6 млн. 291 тыс. 900 человек, то есть за 8 лет население ДФО сократилось ещё на 400 тыс. человек. Основной причиной демографических потерь является [миграционный](#) отток населения (См.: Российский статистический ежегодник, 2011 г. // [Электронный ресурс]. Код доступа: <http://www.gks.ru>. По состоянию на 01.01.2019 г. в округе (с Республикой Бурятия и Забайкальским краем) проживало 8 189 261 человек. ДФО один из двух федеральных округов, в котором нет ни одного города-миллионера.

¹⁶ В автономных республиках РСФСР (далее – АР) по Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 133) Советы Министров АР – Правительства АР являлись высшими исполнительными и распределительными органами государственной власти АР, образуемыми Верховными Советами АР.

сущностные изменения государственной власти как в целом в России, так и в её субъектах, и появление качественно новых форм её организации.

Конечной точкой изучения является второе десятилетие XXI столетия – время формирования правовых основ современного административного права субъектов Федерации.

Теоретическую основу работы составляют научные труды в области теории права, конституционного, административного, административного процессуального, гражданского, гражданского процессуального права, истории, политологии, социологии таких авторов, как С. А. Авакьян, А. С. Автономов, А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, Л. Г. Ахтариева, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, Р. Г. Маннапов, М. Н. Марченко, О. Г. Румянцев, Ж. Ж. Руссо, М. М. Сперанский, П. И. Стучка и многих других.

Особое место среди научных работ занимают диссертационные исследования, посвящённые различным аспектам становления регионального административного права и административной юстиции. В их числе работы И. А. Полянского¹⁷, О. М. Киселёвой¹⁸, З. Ф. Соффриной¹⁹, И. Р. Винаркевич²⁰, А. Ю. Петрова²¹, Б. А. Старостина²². Однако некоторые из них написаны до принятия большинства современных федеральных законов, регулирующих сферу общественных отношений, заявленную в данном издании. Таким образом, тема исследования вряд ли может быть отнесена к числу тем, разработанных отечественной наукой, а это значит, что исследование формирования и состояния административного права субъектов РФ на современном этапе с учётом внесения в федеральное законодательство новых изменений и дополнений, а также анализ тенденций его развития и правоприменительных проблем, возникающих на региональном уровне, являются важными и актуальными в теоретическом и прикладном аспектах.

Источниковедческую базу исследования составляет широкий перечень конституционно-правовых нормативных актов и документов федеральной и региональной принадлежности как опубликованных, так и неопубликованных. В исследовании используется значительное количество нормативных правовых актов администраций дальневосточных субъектов РФ и Краснодарского края, которые хотя и были опубликованы, но совершенно не изучены российскими учёными и по существу представляют собой архивный материал, впервые вводимый в научный оборот.

Значительный пласт исследования составляют документы, хранящиеся в государственных архивах. Авторами изучены материалы хранящиеся в Национальном архиве Республики Саха (Якутия) (далее – **НАРС (Я)**), Государственном архиве Камчатского края (далее – **ГАКК**), Государственном архиве Краснодарского края (далее – **ГAKp. K**), Государственном архиве Хабаровского края (далее – **ГAXK**), Государственном архиве Амурской области (далее – **ГAAO**), Государственном архиве Еврейской автономной области (далее – **ГAEAO**). Именно материалы архивов позволяют почувствовать дух истории, заглянуть в такое недалёкое, но уже, зачастую, забытое прошлое.

¹⁷ Полянский И. А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ: На примере Дальневосточного региона: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

¹⁸ Киселева О. М. Поощрение как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

¹⁹ Соффрина З. Ф. Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2000.

²⁰ Винаркевич И. Р. Правовое регулирование административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ (на примере Дальневосточного федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

²¹ Петров А. Ю. Административный процесс в субъектах РФ: проблемы теории и законодательного регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

²² Старостин Б. А. Административная ответственность по законодательству субъектов РФ: Автореф. канд. ... юрид. наук. М., 2013.

Исходя из всего вышесказанного, объектом исследования являются административные органы субъектов РФ и созданная ими нормативная правовая база, регулирующая административные отношения в российских регионах.

Предмет исследования – исторические формы и содержание процесса становления административного управления в субъектах РФ. Это определило, выбор цели и задач исследования, структуру работы.

Цель исследования заключается в комплексном изучении особенностей регионального административного регулирования в пределах, предоставленных федеральным законодательством, что позволит более полно раскрыть российское административное право, как самостоятельную отрасль российского права и дать возможность заинтересованным лицам глубже изучить особенности этой российской отрасли.

Данное исследование является первой работой, в которой сделана попытка объединить разрозненные сведения о регуляции административных отношениях в российских субъектах с целью обоснования необходимости преподавания в образовательных учебных заведениях специального учебного курса «Административное право субъектов Российской Федерации»²³, целью которого является формирование у студентов комплекса научно-теоретических знаний в сфере организации исполнительной власти субъектами РФ, базирующихся на концептуальных основах новейшего российского федерального государственно-территориального устройства, закреплённого в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов РФ, а также получение студентами практических навыков и знание регионального административного права.

Исходя из цели исследования и потенциальной возможности введения учебного курса определены следующие задачи:

- исследовать историю формирования современных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;
- рассмотреть конституционную природу государственной исполнительной власти в субъекте Федерации, её системы и структуры, виды и формы деятельности органов управления регионального уровня;
- определить закономерности деятельности, тенденции и перспективы развития исполнительной власти в изучаемых субъектах РФ;
- проанализировать научные концепции регионального административного права и административного процесса;
- рассмотреть деятельность органов регионального управления в различных отраслях народного хозяйства в субъектах РФ;
- дать историко-правовое описание природы и сущности регионального административного права и регионального административного процесса. На основании изучения истории формирования регионального права выделить этапы его формирования;
- сформулировать с учётом исторических особенностей развития административного права субъектов РФ некоторые концептуальные подходы к проблемам регионального административного регулирования, к пониманию его природы и перспектив развития в условиях новой российской государственности;
- оформить концепцию учебного курса и возможного учебника по административному праву субъектов РФ и наполнить её содержанием.

Методологическую основу исследования составляют современные учения о гносеологии и методологии научного познания, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный методы исследования.

²³ В отдельных учебных заведениях курс административного права субъектов РФ начинает изучаться. См. *Аникин С. Б.* Учебно-методический комплекс по дисциплине «Региональное административное право» по специальности 030501.65 «Юриспруденция» квалификация специалист. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2012.

Научная новизна исследования состоит в том, что в издании впервые в отечественной правовой науке даётся целостный и системный анализ правового регулирования организации исполнительной ветви государственной власти субъектов РФ, решаются сложные теоретические вопросы их правового статуса, организации и деятельности.

Впервые комплексно с историко-правовой точки зрения рассмотрено региональное нормативное правовое поле субъектов РФ, регулирующие административные отношения, что позволяет сделать выводы о наличии в субъектах Федерации регионального административного права и выделить этапы его формирования.

Впервые предложена концепция учебного пособия, раскрывающего организацию деятельности региональных органов государственной исполнительной власти в сфере административных правоотношений, проанализировано административное законодательство российских субъектов.

Предложенная концепция учебного пособия наполнена предметным материалом, раскрывающим правовую регламентацию региональных административных правоотношений.

Проведённое исследование имеет практическую направленность. Отдельные выводы в работе будут иметь значение не только для студентов ВУЗов и СУЗов, но и для всей системы государственно-служебных отношений, а также для совершенствования регионального административного законодательства в субъектах РФ.

В заключение хотелось бы отметить, что, затрагивая те или иные проблемы административных правоотношений в субъектах РФ, авторы настоящего исследования не стремились раскрыть их все и не претендовали на исключительность своих взглядов и выводов. Перед собой они ставили иные задачи – приоткрыть страницу истории данной проблематики, сфокусировать внимание читателя на ряде существующих проблем регионального административного права, познакомить с ними заинтересованных читателей и, сформулировав выводы и предложения по их решению, предложить «дорожную карту» развития гражданского общества и формирования на его базе правового государства в субъектах РФ через конкретные законодательные инициативы.

Кандидат исторических наук, доцент,
советник юстиции 1 класса Б. Г. Хачатурян

Общая часть. Основные понятия, положения и институты регионального административного права

§1 Управление, государственное управление, исполнительная власть субъекта федерации

1.1 Понятие регионального управления

Управление является одним из древнейших видов деятельности, присущим всем сферам материального и духовного развития общества. Наличие управления является одним из обязательных условий существования общества. Обеспечивать согласованность, порядок, взаимосвязь и взаимодействие между различными частями составного целого – основное назначение любого вида управления независимо от его конкретных форм.

В настоящее время в научной литературе отсутствует единое общепринятое понятие управления²⁴.

Как отмечают А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий и Ю. М. Козлов²⁵, в самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни²⁶.

Исходя из анализа определений, приведённых в вышеупомянутом издании Б. Г. Хачатуряна (сноска 26), а также из особенности и структуры дисциплины «Административное право», авторы считают, что наиболее приемлемым является следующее определение: управление – это целеполагающее (сознательное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на общественную, коллективную и групповую деятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, субъекты Федерации, общественные объединения, партии – в социальной сфере; фирмы и предприятия – в хозяйственной сфере; специальные управленческие подразделения – во внутриорганизационной сфере).

Исследовав закономерности регионального управления в современных условиях общественного развития, Р. Г. Маннапов, Л. Г. Ахтариева делают вывод о том, что наиболее характерными являются следующие закономерности регионального управления:

- 1) системность (анализа, проработок, решений, действий);
- 2) взаимообусловленность развития управления и обновления совместных интересов регионального сообщества;
- 3) уровень управления предопределяет степень реализации специфического потенциала региона;
- 4) результативность управления выражается в той или иной конкурентоспособности региона. Эти закономерности обуславливают содержание и направленность регионального управления в России на современном этапе и оказывают влияние на формирование его важнейших принципов.

²⁴ К наиболее распространённым определениям понятия управления можно отнести: – формирование и реализация воздействий, избранных из множества возможных на основании определённой информации, обеспечивающих желаемое движение (функционирование) объекта, приводящее к поставленной цели; – воздействие на объект, выбранное из множества возможных на основании имеющейся информации, улучшающее функционирование или развитие данного объекта; – определение цели и результат её достижения при помощи необходимых и достаточных способов, средств и воздействий; – процесс формирования целей, отыскания и реализации способов их достижения; – процесс организации такого целенаправленного воздействия на некоторую часть среды (объект управления), в результате которого удовлетворяются потребности субъекта, взаимодействующего с этим объектом; – такое использование причинно-следственных связей, при котором возникает поведение системы, приводящее к желаемому результату (достижению цели или решению задачи); – функции организованных систем различной природы, обеспечивающие сохранение их определённой структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей; – процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определённых результатов.

²⁵ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М.: «Зерцало» «Теис», 1996. С. 4–22.

²⁶ Подробно данный вопрос рассмотрен автором в специальном издании. См.: Хачатурян Б. Г. Правовые основы государственного и муниципального управления Российской Федерации: Научно-учебное издание. Хабаровск: ДВИМБ, 2009. С. 9–65.

Исходя из анализа этих закономерностей авторы предлагают под **региональным управлением** понимать «...совокупность принципов, функций, форм, методов и инструментов системного воздействия на социально-экономические процессы в регионе, обеспечивающие координацию хозяйственной деятельности, реализацию специфического потенциала, расширенное воспроизводство условий жизнедеятельности населения, обновление экономики и социальной сферы региона в соответствии с современными общественными потребностями на основе рационального использования ресурсов и с разносторонним учётом территориальных факторов и местных особенностей»²⁷.

²⁷ Маннапов Р. Г., Ахтариева Л. Г. Современные закономерности, принципы, задачи и механизм регионального управления // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. №3 (141). Экономика. Вып. 19. С. 48—49.

1.2 Основные задачи регионального управления

Проработки и обобщения, сделанные Р. Г. Маннаповым, Л. Г. Ахтариевой позволили им сделать выводы о том, что в соответствии с главной целью – повышения качества жизни населения – региональное управление призвано решать целый ряд важнейших задач, основными из которых укрупнённо видятся следующие:

- создание базовых организационных, экономических, институциональных условий для бесперебойного функционирования экономики и социальной сферы региона; формирование благоприятной среды для расширенного воспроизводства различных видов ресурсов, укрепление собственного потенциала региона;

- ориентация хозяйствующих субъектов на удовлетворение рыночных потребностей в продукции (товарах, услугах) как на внутрирегиональном и внутрироссийском, так и на международном рынках;

- содействие росту деловой активности населения (домашних хозяйств) и расширению предпринимательской деятельности; поддержка конкуренции во всех секторах региональной экономики;

- разработка, в соответствии с общефедеральной, собственной социально-экономической политики;

- анализ, оценка, прогнозирование, планирование, программирование развития региона и организация выполнения намеченных мероприятий по различным направлениям;

- организация и координация институциональных преобразований структурной перестройки регионального хозяйства, инновационных процессов, трансформации отношений государственной, муниципальной, частной и общественной собственности; содействие укреплению финансово-экономической базы муниципальных образований; участие (и содействие) в развитии различных видов инфраструктуры (в том числе дорожно-транспортной, энергетической, инженерно-коммунальной, научной, связи, информационно-коммуникационной, социально-культурной, рекреационной, рыночной);

- обеспечение экологической безопасности и защита природной среды в регионе; координация всех социально-экономических и общественно-политических процессов, протекающих в регионе, и применение эффективных методов и инструментов воздействия (мотивации, стимулирования, регулирования, контроля).

В рамках указанных укрупнённых задач региональное управление реализует множество различных по объёму и содержанию задач и мероприятий организационного, экономического, финансового, инвестиционного, инновационного, правового, социального, общественно-политического характера²⁸.

1.3 Государственное управление в субъекте Российской Федерации

Говоря о государственном управлении, Г. В. Атаманчук отмечает, что объективное предназначение государственного управления исходить из сущности государства как триады (триединства) территории, населения и власти, оно состоит:

- в сохранении и производительном обустройстве своей суверенной территории;
- в сбережении, благополучии и приросте собственного населения, прежде всего граждан;

- в обеспечении устойчивости, непрерывности и эффективности государственной власти, а на её основе – и всех иных властных структур.

При этом в виду имеется действие данного предназначения в историческом масштабе времени.

²⁸ Там же. С. 51.

Такое понимание смысла и содержания государственного управления создаёт «шкалу координат», по которой и в рамках которой можно и нужно измерять и оценивать как события прошлого, так и происходящее в наши дни, а также то, что ожидает нас в будущем. Ибо для людей нет иного места существования, кроме территории их проживания, служащей и «средой обитания», и ресурсом для создания и потребления всего того, что необходимо для каждого человека и общества в целом. Как и немыслимо государство без населения, а если население себя скверно чувствует, не воспроизводится, имеет низкий уровень жизни, то это значит, что:

а) территория плохо используется, не найден способ хозяйствования;

б) власть в государстве (государственный аппарат) не озабочена проблемами территории и населения.

В переживаемое нами время, – после тяжелейших испытаний, ошибок, заблуждений, утрат и разрушений, появилась надежда на то, что мы наконец-то осознаем сущность демократического, правового государственного управления, его историческое предназначение и выйдем на путь его рационального и эффективного развития, что позволит нам говорить об эффективности государственного управления²⁹ применительно к мировым стандартам его оценки³⁰.

Вместе с тем при определении предназначения государственного управления, всегда следует учитывать несовпадение, а то и противоречия между составными частями государства территорией, населением и властью. Нередко население и власть, особенно с начала XX в., как вандалы, относятся к территории: уничтожают растительный и животный мир, загрязняют воздух, почву и воду, выкачивают недра, вырубают леса, вершат другие дела, которые нарушают равновесие и восстановительные процессы в природе. Довольно часто, прежде всего, в нашей стране, власть не особо думает и о населении, порой ради каких-то химер легко жертвует десятками миллионов человеческих жизней. Нельзя не замечать и того, что время от времени долготерпение народа кончается, и он свергает власть и заменяет её иным типом правления.

Говоря об особенностях государственного управления в субъекте РФ, необходимо, прежде всего, отметить, что здесь под субъектами государственного управления выступают как федеральные органы государственного управления, так и региональные органы государственного управления, оказывающие прямое и опосредованное воздействие на положение дел в субъекте РФ.

Как и любое управление, государственное управление в субъекте РФ имеет основные компоненты, его формирующие; к таковым можно отнести:

– во-первых, определение принципов, целей, критериев, а также показателей, характеризующих (измеряющих) состояние объекта управления. Здесь главными субъектами являются региональные исполнительные органы, определяющие цели и разрабатывающие пути их достижения;

– во-вторых, выработка и реализация региональной государственной политики и решений органов государственного управления. Здесь главными субъектами выступают законодательные органы, облекающие предложения исполнительных органов в форму законов и исполнительные органы, воплощающие решения законодательных в жизнь;

– в-третьих, контроль, выступающий в качестве активной обратной связи, осуществляемый, прежде всего, через органы парламентского контроля.

²⁹ Эффективность государственного управления чаще всего характеризуются такими критериями, как: – средняя продолжительность жизни населения государства; – средний образовательный уровень населения; – средний уровень доходов и расходов на одного человека с учётом всех стандартов межнациональных договоров; – средними показателями производительности труда; – соотношением к мировому стандарту показателей ВВП (внутреннего валового продукта).

³⁰ Мировые стандарты ООН по оценке эффективности государственного управления включают следующие критерии: – практические задачи, цели, которые соотносены с требованиями мирового сообщества; – результаты достижения целей и подцелей, которые были поставлены перед государственными органами управления обществом; – суммарные расходы, затраченные на реализацию целей государственного управления по удовлетворению общественных нужд и потребностей; – потенциальные возможности государственного управления.

Когда речь заходит о государственном управлении субъекта федерации, то нужно иметь в виду следующее. В основе государственного устройства обычно лежат субординационные (соподчинительные) или координационные (согласовательные) системы управления, а также различные их комбинации. В политико-правовой сфере координационные системы выступают чаще в двух видах – федерации и конфедерации. Основное различие между ними, как известно, заключается в том, что федерация обычно имеет единую государственность, тогда как конфедерация таковой не имеет. И федерация, и конфедерация могут основываться как на межнациональных, так и межтерриториальных взаимодействиях. Единая государственность делает федерацию более социально устойчивой в сравнении с конфедерацией. В свою очередь, межтерриториальные федерации (например, США, Мексика, ФРГ) оказались более надёжными, более стабильными в своей деятельности, чем межнациональные федерации (скажем, СССР, Югославия, Чехословакия).

Однако само по себе декларирование федеративного характера государственного устройства ещё не обеспечивает установления демократической координационной системы государственного управления. Нередко те или иные государства формально называются федеративными, а на деле являются субординационными и далёкими от подлинной демократии политическими системами.

За годы перестройки в нашей стране чрезвычайно обострились межнациональные отношения. Центробежные силы, сложившиеся в процессе борьбы против бюрократического аппарата, союзных структур, втянули в свою орбиту и внутрироссийские малые национальные образования. Некоторые из них, например, Чечня, встав на путь завоевания полного суверенитета, заявляли о намерении выйти из состава РФ. Сепаратистские тенденции в немалой степени подогревались некоторыми некорректными действиями федеральных органов власти, которые под влиянием инерции всё ещё исповедовали командно-директивные методы управления.

Разрешить эти вопросы предполагалось принятием новой Конституции РФ, в соответствии с которой в 1993 г. в составе РФ находилось 89 субъектов, в том числе 21 республика, 6 краёв, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 10 автономных округов (ст. 65 Конституции РФ в ред. 1993 г.)³¹.

Но и сегодня (конец второго десятилетия XXI в.), как и в 1990 гг., в теории и практике всё ещё нет целостного представления о наиболее целесообразной структуре управления субъектами Федерации, а также о механизме управления их социально-экономическим развитием в условиях многообразия форм собственности и регулируемой рыночной экономики.

В 1990 гг. регионы, особенно представленные малыми национальными образованиями, приобрели очень высокий уровень независимости от центра. И потому на первое место выдвинулась архисложная задача по разумной нормализации взаимоотношений федерального и регионального уровней государственного управления. Субъекты Федерации, имея свои органы законодательной и исполнительной власти, принимали конституции (республики) или уставы (края, области, ...), определяющие правовой статус соответствующих регионов³² не всегда соответствовавшие федеральному законодательству³³.

³¹ По состоянию на 01.01.2016 г. в составе Российской Федерации находился 81 субъект, в том числе 22 республики, 9 краёв, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа.

³² История уставного нормотворчества дальневосточных субъектов РФ подробно рассмотрена автором в специальных изданиях. См. *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации: Историко-правовой аспект (1991 – 1997 гг.). Хабаровск: СПб ИВЭСЭП (филиал в г. Хабаровске), 2000. С. 89—111; *Он же.* Законотворческий процесс: научное и практическое пособие (курс лекций). 2-е изд. Хабаровск: ДВГГУ, 2013. С. 274—284; *Он же.* Государственное право Хабаровского края: Историко-правовое исследование. Хабаровск – Сочи: ДВНЦМП. 2018.

³³ Как пример см.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 №2-П // СЗ РФ. 1996. №4, ст. 409.

Децентрализация государственного управления на практике (в конце XX столетия) обернулась сломом прежней властной вертикали и потерей должной управляемости страной: местные власти, опираясь на закон о местном самоуправлении, не подчинялись необходимым образом региональным властям, а последние, ссылаясь на конституционный суверенитет, не вполне признавали федеральные власти.

Качество государственного управления в краях, областях... во многом снижалось из-за отсутствия чёткого разграничения функций (предметов ведения) между ветвями и уровнями власти. В ныне действующей системе государственного управления вполне очевиден приоритет исполнительной власти, который сложился стихийно, в процессе ликвидации Советов народных депутатов – представительных органов. Данный перекося объясняется в значительной мере тем, что в России пока не вполне сформировались все уровни законодательной (представительной) власти, а судебная власть все ещё действует по старинке и не контролирует исполнение государственными органами принимаемых законов. Кроме того, успешное функционирование федеративной координационной системы государственного управления возможно только при оптимальном соотношении самостоятельности центра и самостоятельности территориальных и национальных субъектов Федерации.

Сколько уровней должна иметь властная вертикаль в России, чтобы она была надёжной? Думается, что в такой огромной по территории и многонациональной по составу стране, как Россия, система территориально-административного управления должна включать три уровня управления: федеральный и региональный – государственные и негосударственный – муниципальный.

К концу XX столетия созрело понимание необходимости в возможно сжатые сроки уточнить организационную и структурно-функциональную схему взаимодействия федерального и регионального уровней государственного управления; разработать законодательную базу взаимодействия в этой сфере трёх ветвей государственной власти, обеспечение необходимых сдержек и противовесов во взаимоотношениях между ними; может быть, на паритетных началах создать федеральный координационный совет (при Президенте или самостоятельный), который бы взял на себя решение возникающих проблем во взаимодействии всех ветвей и органов федеральной и региональной власти.

Несомненно, в основном государственная властная вертикаль в России в современных условиях может быть построена в структурах исполнительной власти. В соответствии с Конституцией именно по вертикали исполнительной власти должна быть установлена достаточно определённая субординация (соподчинение) всех рангов сверху донизу, когда районные органы будут подчиняться региональным, а региональные – федеральным. Иначе законы, другие нормативные акты, принимаемые федеральными государственными органами, по-прежнему не будут должным образом исполняться региональными органами, а законы и нормативные акты последних не будут иметь регулятивного значения для муниципальных органов. Деятельность государственной власти будет оставаться все такой же невысокой, как в конце 1990 гг.

Исходя из этого понимания принятый в 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁴ в ст. 2 установил, что «...систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации; иные органы государственной

³⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1999. №42, ст. 5005. (Далее – **Федеральный закон №184, Закон №184**).

власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Федерации **может быть** установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ».

Как отмечает В. С. Четвериков, «...некоторые авторы под системой государственного управления понимают только систему органов исполнительной власти, и эти суждения строятся на их функциях»³⁵. По его мнению, и с ним нельзя не согласиться, к органам государственного управления можно отнести не только органы исполнительной власти, компетенция которых определяется, прежде всего, Конституцией РФ и федеральным законодательством, но и многочисленные государственные учреждения и органы местного самоуправления.

В связи с этим В. С. Четвериков предлагает обратить внимание на Федеральные законы «Об автономных учреждениях»³⁶, «О саморегулируемых организациях»³⁷ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁸.

Так, в соответствии с законом «Об автономных учреждениях» автономные учреждения создаются Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодёжью в указанных сферах).

Закон о саморегулируемых организациях под последними понимает некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных российским законодательством, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведённых товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определённого вида.

Федеральный закон №131 определяет основные этапы и направления государственной политики в области развития местного самоуправления.

1.4 Понятие исполнительной власти субъекта РФ

Употребление термина «исполнительная власть» в зарубежной юридической литературе имеет давнюю историю как принцип осуществления власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, создания системы «сдержек» и «противовесов».

В российском законодательстве термин «исполнительная власть» появился в 1990 г. и был закреплён в Конституции РФ в ред. 1992 г. в ст. 122, после изъятия из текста Конституции термина «правительство – исполнительный и распорядительный орган государственной власти»³⁹.

В субъектах РФ (в краях, областях, ...) использование термина «исполнительная власть» стало возможным после исключения из Основного закона (Конституция РСФСР 1978 г. в ред.

³⁵ Четвериков В. С. Административное право: Учебн. пособие. 8-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015 С. 14.

³⁶ Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 №174-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2006, №45, ст. 4626.

³⁷ О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 №315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2007, №49, ст. 6076.

³⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2003, №40, ст. 3822. (Далее – **Федеральный закон №131, Закон №131**).

³⁹ Что касается автономных республик в составе РСФСР, то введённая 01.11.1991 г. в Конституцию РСФСР 1978 г. глава 151 использовала этот термин для характеристики главы исполнительной власти республики.

1991 г.) термина «государственное управление»⁴⁰ и замене его понятием «исполнительная власть», закреплённым в ст. 77 и 78 Конституции РФ 1993 г. при характеристике региональных органов исполнительной власти российских субъектов.

Но, несмотря на многолетнее использование этого термина в российской научной литературе в нормативных правовых актах и по сей день, нет однозначного его понимания⁴¹. Вместе с тем, не имея чёткого, всеми признанного определения термина «исполнительная власть», российские юристы очень активно его используют, наполняя всё новым и новым содержанием.

Так, в вышедшем в 1999 г. Большом юридическом словаре введение в юридический лексикон термина «Исполнительная власть» связывается с теорией разделения властей, где исполнительная власть – одна из самостоятельных и независимых публичных властей (наряду с законодательной и судебной) в государстве – представляет собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия подзаконотворческого регулирования (административного нормотворчества), полномочия внешнеполитического представительства, полномочия по осуществлению различного рода административного контроля, а также иногда и законодательные полномочия (в порядке делегирования или чрезвычайного законодательства), а также систему государственных органов, осуществляющих вышеперечисленные полномочия. Исполнительная власть осуществляется различными органами местного управления и местного самоуправления (губернаторами, мэрами, префектами, старостами и подчинённым им аппаратом)⁴².

В вышедшей в этом же году работе И. А. Полянского «Правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ»⁴³ исполнительная власть определяется как государственная власть, которая предполагает наличие особых звеньев государственного аппарата (органов государственного управления общей компетенции), деятельность которых направлена на реализацию общих норм, установленных субъектами законодательной (представительной) власти, в целях регулирования различных сторон общественной жизни.

Вышедший в 2003 г. учебник «Административное право Российской Федерации», характеризуя исполнительную власть и государственное управление, кратко отмечает, что «... исполнительная власть в значительной степени – категория политико-правовая, в то время как государственное управление – организационно-правовая. Система разделения властей исходит из того, что каждая ветвь единой государственной власти реализуется в деятельности их субъектов. Поэтому государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть»⁴⁴.

Самое простое определение исполнительной власти субъектов РФ дано в электронном учебнике «Государственное и муниципальное управление»: «... Исполнительная власть в субъектах РФ – это часть единой государственной власти РФ»⁴⁵.

⁴⁰ До 24 мая 1991 г. региональными исполнительными и распорядительными органами были исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов. Изменениями, внесёнными в Конституцию РСФСР законом №1329—1, исполнительные комитеты были заменены администрациями осуществлявшими «... государственное управления в краях, областях, автономных областях, автономных округах, местная администрация в районах, городах, районах в городах, посёлках, сельских населённых пунктах» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №22, ст. 778.

⁴¹ Подробнее см. Коваль Т. А. Исполнительная власть: анализ понятия, сущность // Вестник Забайкальского государственного университета. Выпуск 10. 2011. С. 77—81.

⁴² Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М. 1999. С. 261.

⁴³ Полянский И. А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ. Хабаровск, 1999. С. 21.

⁴⁴ Административное право Российской Федерации: Учеб. для студ. средн. проф. учеб. заведений / [В. Я. Насонов, В. А. Конышин, К. С. Петров, В.М Редкоус]. М.: Издательский центр «Академия», 2003. С. 7—8.

⁴⁵ См.: Масленникова Е. Государственное и муниципальное управление: Конспект лекций (электронная книга) [Е. Масленникова, М. Мокеев, Н. Гегедюш]. М.: ЛитРес, 2009.

Говорить об исполнительной власти субъектов РФ начинают, прежде всего, с определения системы органов её осуществляющих, которая закреплена в ст. 17 Федерального закона №184 в следующем виде:

- в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации;
- структура региональных исполнительных органов государственной власти определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

В отличие от законодательной власти, носящей первичный, верховенствующий характер, исполнительная (административная) власть имеет по своей сути вторичный, производный, подзаконный характер. Это означает, что все действия и акты соответствующих органов основываются на законе, не должны ему противоречить, направлены на исполнение закона. Отсюда и их название – исполнительные органы.

Как пишет М. В. Баглай в своих учебниках, исполнительная власть реализуется государством (субъектом федерации) через правительство (президента) и его органы на местах. Как и любой другой орган государственной власти, правительство имеет свои специфические функции, которые обусловлены его конституционно-правовым статусом:

- первая функция – это руководство и направление деятельности в основных жизненно важных сферах и областях государственной жизни: экономической, социально-культурной, правоохранительной, внешнеполитической;
- вторая функция (тесно связанная с первой и обусловлена ею) – объединение, координация и практическое направление деятельности министерств и иных органов исполнительной власти.

Взятые в совокупности, указанные функции характеризуют в целом правительство как орган исполнительной власти, имеющий общую компетенцию. Иными словами, этот орган осуществляет руководство основными сферами и отраслями экономики, социально-культурной жизни, административно-политической деятельности и т.д., относящимися к ведению государства.

За проводимый курс и осуществляемую управленческую деятельность правительство (администрации) несут, как правило, солидарную политическую ответственность, выражающуюся в парламентском вотуме недоверия, приводящем к отставке правительства и замене его новым.

Анализ нормативных документов зарубежных субъектов федераций (в частности США и ФРГ)⁴⁶ позволяет сделать вывод о том, что для нормальной работы исполнительной власти требуется наличие общих условий, к которым можно отнести:

- 1) наличие качественного и стабильного законодательства;
- 2) чёткое определение правового статуса всех звеньев исполнительной власти, их взаимодействия и отношений со структурами других ветвей государственной власти, а также объектами управляющего воздействия;
- 3) стабильность, относительный консерватизм (в конструктивном смысле слова) систем субъекта исполнительной власти. Организационные импровизации парализуют работу.

⁴⁶ См. Wilso E. Dotson. California's Legislature. 1994. P. 23—34; Соединённые Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / ред. и вступит. сл. д-ра юрид. наук. проф. О. А. Жидкова. М.: Прогресс-Универсал, 1993; Fenske H. Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom norddeutschen Bund bis heute. Berlin, 1991.

На основе вычленения объективно необходимых функций государственного управления и должны создаваться органы исполнительной власти;

4) законодательное упорядочение службы в государственных органах;

5) установление реальной неотвратимой правовой ответственности служащих государственных органов, в том числе повышенной – для должностных лиц, за нарушение дисциплины;

6) установление гарантий ограничения действия закона Паркинсона⁴⁷, препятствующих инерции разбухания управленческого аппарата, возникновению параллельно действующих управленческих структур, расширению и углублению бюрократизма в системе исполнительной власти;

7) необходимость постоянного действенного государственного и общественного контроля за функционированием исполнительной власти на всех уровнях.

К сожалению, основные вышеперечисленные условия на территориях большинства субъектов РФ в конце XX – начала XXI столетий отсутствовали, что приводило зачастую к неэффективности работы органов исполнительной власти.

Анализ планов законотворческой работы законодательных (представительных) органов субъектов Федерации показывает, что законодатели субъектов РФ знали эти недостатки и организовывали свою работу по их устранению путём принятия соответствующих законов об администрации (правительстве) субъекта, о выборах главы администрации (губернатора), законов о государственной и муниципальной службе и других.

§2 Понятие и источники административного права субъектов РФ

2.1 История формирования регионального административного права России

В истории формирования регионального административного права просматривается три этапа: первый этап – 1990 – 1993 гг.; второй этап – 1993 – 1999 гг. и третий этап – 1999 г. – настоящее время.

Толчком к формированию регионального административного права и началом первого этапа стал экономический кризис конца 1980 – начала 1990 гг., приведший к стремлению автономных республик в составе РСФСР выровнять свой статус до уровня союзной республики СССР⁴⁸, а автономных областей получить статус республик в составе РСФСР и к возмущению своим неравным положением, по сравнению с республиками, рядом краёв и областей РСФСР⁴⁹.

Итогом этой деятельности стало то, что республики отказались от статуса автономий и приняли Декларации о государственном суверенитете, провозгласив себя суверенными государствами с правом самостоятельной регламентации ряда общественных отношений, в том числе вопросов государственного строительства⁵⁰. Бывшие автономные области стали республиками в составе РСФСР и также сумели принять Декларации о государственном суверенитете⁵¹, за исключением Еврейской автономной области, которая, несмотря на то что не стала

⁴⁷ См.: Паркинсон С. Н. Законы Паркинсона: Сборник: Пер. с англ./ Сост. и авт. предисл. В. С. Муравьёв. М.: Прогресс, 1989.

⁴⁸ Союзные республики имели своё законодательство, в том числе и законы, регулирующие управленческие отношения. Как пример см.: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) // Первоначальный текст документа опубликован в Ведомостях ВС РСФСР, 1984, №27, ст. 909.

⁴⁹ Подробно этот период рассмотрен автором в специальной работе. См.: Хачатурян Б. Г. Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах РФ: историко-правовой аспект (1991 – 1997 гг.): Монография. Хабаровск: СПб ИВЭСЭП (филиал в г. Хабаровске), 2000. С. 28—36.

⁵⁰ Как пример см.: Декларация о государственном суверенитете Якутской-Саха Советской Социалистической Республики (Принята второй сессией Верховного Совета ЯАССР двенадцатого созыва 27.09.1990 №226-ХП) // Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1990 – 1991 гг. С. 7.

⁵¹ Как пример см.: Декларация о государственном суверенитете Советской Социалистической Республики Адыгея (Принята V сессией Совета народных депутатов Адыгейской автономной области 28.06.1990 № 6/н) // Джаримов А. А. Адыгея: от автономии к республике. М., АУТОПАН, 1995.

республикой, успела выйти из состава Хабаровского края. Получил свою долю независимости и Чукотский автономный округ, выйдя из состава Магаданской области⁵².

Распад СССР несколько охладил пыл региональных лидеров. Политическая обстановка застыла в позиции перманентной конфронтации между центром и субъектами, выход из которой виделся или в распаде РСФСР по примеру СССР, или в выработке общих правил, и прежде всего – в управлении, одинаковых для всех субъектов Федерации. Понимая это, федеральные органы, стремясь сдержать центробежные процессы, предпринимают ряд шагов.

Во-первых, пытаются несколько приблизить статус краёв, областей, ... к статусу республик в составе РСФСР, принимают 05.03.1992 г. Закон РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»⁵³. Закон предоставил представительным органам краёв, областей, городов Москва и Санкт-Петербург право на принятие уставов, которые виделись как своеобразные «малые конституции». В предмет регулирования региональных уставов законодатель предложил включить следующую группу вопросов:

- а) схема управления краем, областью, городами Москва и Санкт-Петербург;
- б) структура, функции и полномочия региональных органов государственной власти, права и обязанности их руководителей;
- в) формы участия граждан в деятельности региональных органов государственной власти.

Закон предусматривал регистрацию уставов краёв и областей, городов Москва и Санкт-Петербург Президиумом Верховного Совета РФ.

Из краткого анализа приведённого выше закона видно, что по своему содержанию такой устав больше напоминал устав территории местного самоуправления, чем вообще-то и были в это время края, области, города Москва и Санкт-Петербург, нежели конституцию.

Тем не менее, после выхода данного закона практически все субъекты Федерации включились в разработку проектов уставов краёв, областей, ... в том числе дальневосточные⁵⁴, а Краснодарский край даже успел в ноябре 1993 г. принять «Государственный Устав Краснодарского края»⁵⁵.

То был период, когда закладывались традиции становления государственности краёв, областей, городов Москва и Санкт-Петербург. Перед депутатами Советов народных депутатов стояла задача, определив «лицо» края, области, городов Москва и Санкт-Петербург оформить статус субъекта РФ в региональных нормативных правовых актах, которые позволили бы создать особое правовое поле, способное удержать регионы от разбегания и в тоже время выровнять их конституционно-правовое положение.

Во-вторых, 31.03.1992 г. федеральный центр подписывает с республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами договоры о разграничении предметов ведения между центром и субъектами РФ⁵⁶.

⁵² См.: Закон Российской Федерации от 17.06.1992 №3056—1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Российская газета (далее – **РГ**). 1992, 08 июля, №155. Постановлением Конституционного Суда РФ от 11.05.1993 г. признано право Чукотского АО на непосредственное вхождение в РФ в качестве субъекта, ранее входившего в Магаданскую область // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. №2—3. С. 53—59.

⁵³ О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации: Закон РСФСР от 05.03.1992 №2449—1 (ред. от 16.11.1997) // Первоначальный текст опубликован в Ведомостях СНД и ВС РФ. 1992. №13, ст. 663. Далее – «О краевом, областном Совете...».

⁵⁴ Как пример, см.: Решение краевого Совета №92. О концепции устава Приморского края // Утро России. 1993. 15 июля; Область получит малую конституцию // Советский Сахалин. 1993. 30 июня; Решение малого Совета Хабаровского краевого Совета народных депутатов от 19.02.1993 №32 // Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Решения краевого малого Совета двадцать первого созыва и документы к ним. 20 января – 10 марта 1993. (№1—39). Л. 176.

⁵⁵ О Государственном Уставе Краснодарского края: решение Краснодарского краевого Совета народных депутатов от 10.11.1993 №17 // Кубанские новости, 10.11.1993.

⁵⁶ См.: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между

К сожалению, договоры имели различный уровень правовой регламентации статуса субъектов Федерации. Так, в Договоре с республиками в составе РСФСР чётко оговаривается, что в совместном ведении Федерации и республик находятся административное, административно-процессуальное законодательство, а также защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режима пограничных зон; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта; координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

В договорах с краями, областями, городами федерального значения, ЕАО и автономными округами мы уже видим, что в совместном ведении Федерации и указанных выше субъектов РФ находится только административное законодательство, а административно-процессуальное отнесено к ведению Федерации. К совместному ведению Федерации и этих субъектов РФ также отнесено: защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, но без режима пограничных зон; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта; здравоохранение, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

Кроме того, Договор предоставил республикам право самостоятельно определять систему своих государственных органов а вот для краёв, областей, ... установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти оказалась прерогативой федеральных органов государственной власти⁵⁷.

Даже такой небольшой перечень вопросов совместного ведения Федерации и субъектов РФ, показывает их неравенство, что в последующем будет вызывать неоднократные политические и экономические стычки субъектов РФ с центром, выражающиеся в стремлении краёв, областей, ... выровнять свой правовой статус до уровня равноправного субъекта РФ.

Период заканчивается изданием Президентом РФ 21.09.1993 г. антиконституционного⁵⁸ Указа №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»⁵⁹, прекратившего деятельность высшего и единственного органа государственной власти – Съезда народных депутатов⁶⁰, и расширившего полномочия исполнительных органов власти, и Указа от 09.10.1993 №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»⁶¹, рекомендовавшего руководителям краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Еврейской автономной области, автономных округов реформировать региональные и местные представительные органы. Как видим, республик в составе РФ Указ не касался.

федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краёв. Областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ от 31.03.1992 г. // Конституция (Основной закон) Российской Федерации. М.: Верховный Совет РФ. 1992. С. 80—108.

⁵⁷ Чем в последующем и воспользовался Президент РФ, рекомендовав краям, областям, отказаться от советской системы государственного устройства.

⁵⁸ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 № 3-2 «О соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ Б. Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года „О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации“ и „Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года“»; // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. №6. На наш взгляд основной причиной издания Указа №1400 явилась угроза со стороны Съезда возможным импичментом Б. Н. Ельцину.

⁵⁹ Собрание актов Президента и Правительства РФ (Далее – **САПП РФ**). 1993. №39, ст. 3597.

⁶⁰ См.: Постановление Президиума Верховного совета РФ от 21.09.1993 №5779-1 «О немедленном прекращении полномочий Президента РФ Б. Н. Ельцина» // Российская газета, №184 (800), 23.09.1993 г.; Постановление Съезда народных депутатов РФ от 24.09.1993 №5807-1 «О политическом положении в РФ в связи с государственным переворотом» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР от 24.09.1993, №5807-1 (Далее – **Ведомости СНД и ВС РСФСР**).

⁶¹ САПП РФ. 1993. №41, ст. 3924.

Данные документы ускорили прекращение деятельности Советов всех уровней, формирование новой системы власти и создание законодательной базы краёв, областей, ... в вопросах государственного строительства, привели к перерыву постепенности и серьёзному скачку в процессе перехода краёв, областей, ... в ранг государственно-территориальных образований.

Анализ общественных отношений в этот период позволяет сказать, что субъектам РФ удалось децентрализовать систему государственного управления и закрепить право субъектов на самостоятельную регламентацию административных правоотношений, осуществляемую на принципах демократического федеративного правового государства.

Второй этап начинается после принятия 12.12.1993 г. всенародным голосованием⁶² новой Конституции РФ, конституционно закрепившей равноправие субъектов Федерации (ст. 5) и установившей (п. «к» ч. 1 ст. 72), что административное и административно-процессуальное право находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ⁶³.

Субъекты Федерации приступили к активному принятию региональных нормативных правовых актов регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления, ответственности за административные правонарушения, исходя из своего собственного понимания роли и места регионального административного права⁶⁴.

Следующий этап формирования регионального административного права нами связывается с принятием в 1999 г. Федерального закона №184, чётко определившего общие принципы регионального государственного строительства. После вступления Федерального закона №184 в силу все субъекты Федерации обязаны были привести своё законодательство в строгое соответствие с этим законом.

Большим шагом вперёд в развитии регионального административного права в этот период стало принятие в 2001 г. нового Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – **КоАП РФ**)⁶⁵, определившего границы регионального административного законодательства о правонарушениях и потребовавшего кодифицировать административное законодательство о правонарушениях в субъектах РФ.

Как недостаток реформ этого периода необходимо отметить, что законодательным (представительным) органам субъектов РФ не удалось поставить под контроль населения региональные органы исполнительной власти.

Подробнее данный этап будет рассмотрен ниже.

2.2 Понятие регионального административного права России

⁶² Иногда эту процедуру называют «референдумом». Но Законом РСФСР о референдуме принятие Конституции на референдуме не предусматривалось. См.: О референдуме РСФСР: Закон РСФСР от 16.10.1990 №241—1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР от 25.10.1990, №21, ст. 230.

⁶³ Необходимо отметить, что подобное положение существует и в ряде зарубежных федеративных государств. Так, в соответствии с Конституцией ФРГ административная деятельность в Германии осуществляется на пяти ступенях: первая ступень соответствует административной деятельности органов Федерации; вторая ступень – деятельности земельных административных органов; третья ступень – деятельности администрации округов, находящихся под контролем правительства земель; четвертая ступень – деятельности администрации районов и городов на уровне районов; пятая ступень – деятельности администрации общин. Действия (акты) названных органов, имеющие общенормативное (но не индивидуальное) значение, представляют собой источники права.

⁶⁴ Как пример см.: Закон Хабаровского края от 02.07.1998 №42 «Об административной ответственности за правонарушения в области изучения, использования и охраны недр на территории Хабаровского края» // Приамурские ведомости, 28.07.1998, №133; Закон Республики Адыгея от 05.12.1996 №28 (ред. от 31.05.2000) «Об административной ответственности за правонарушения в обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, санитарного содержания и благоустройства населённых пунктов Республики Адыгея» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства Республики Адыгея», №11, ноябрь 1996. Оба нормативных акта утратили силу.

⁶⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 02.10.2018) // РГ. №256, 31.12.2001. Статья 1.1 Кодекса устанавливает, что законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Административное право является одной из основных публичных отраслей права и предназначено, прежде всего, для регулирования управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной государственной власти (в случае передачи государственных полномочий муниципальным образованиям в этой деятельности участвуют и органы местного самоуправления).

Традиционным для большинства отраслей права является система из двух крупных взаимообусловленных блоков: общая часть и особенная часть. Административное право здесь не исключение и, как и многие другие отрасли права, делится: на общую и особенную части.

Эта же градация воспроизведена и в основном документе, регламентирующем нормы административного права – Кодексе об административных правонарушениях РФ.

Единых подходов к включению тех или иных норм в обе части на день подготовки данного исследования не было, но анализ этих подходов позволяет сказать, что Общая часть административного права включает в себя общие для государственной администрации регулятивные и охранительные нормы, определяющие:

- 1) административно-правовой статус государственных органов;
- 2) правовые основы организации и деятельности исполнительной власти (аппарата государственного управления);
- 3) административно-правовой статус граждан (статус – это наличие определённых прав и обязанностей);
- 4) порядок применения норм административного права (какие государственные органы или должностные лица могут применять нормы административного права, какова компетенция этих органов;
- 5) административно-процессуальное право (в литературе по административному праву данный институт часто называют «административный процесс») и т.д.).

Что касается Особенной части административного права, то она состоит из норм, действующих в пределах отдельных сфер управления. Особенную часть административного права составляют нормы, регулирующие:

- 1) обеспечение безопасности граждан, общества и государства;
- 2) организационно-хозяйственную деятельность государственной администрации;
- 3) социально-культурную и благотворительную деятельность;
- 4) деятельность государственной администрации по организации и осуществлению политических, экономических, культурных и иных связей с другими странами.

Ключевые понятия российского административного права сегодня изложены в ряде учебников и учебных пособий для ВУЗов и СУЗов, справочниках. Так, Большой юридический словарь под административным правом понимает отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе организации и исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления⁶⁶.

Таким образом, исходя из нормы ст. 72 Конституции РФ субъекты Федерации обладают управленческими отношениями, возникающими в процессе реализации государственно-властных функций и задач для достижения целей административно-правового регулирования региональными органами исполнительной власти. Эти отношения и составляют предмет административного права субъекта РФ.

2.3 Источники административного права субъектов РФ

Принципиальной отличительной особенностью регионального административного права как одной из составляющих российского административного права является огромное многообразие его источников. Под источниками административного права субъектов РФ понимаются различные формы их правового выражения.

⁶⁶ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М. 1999. С. 10.

Источники регионального административного права можно подразделить на три группы:
Источники права, распространяющиеся на всю территорию России.

Прежде всего, это Конституция Российской Федерации, которая предоставила субъектам РФ право на своё законотворчество, закрепила равенство органов государственной власти субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и установила возможность разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (ст. 5).

Статья 10 вводит основополагающий принцип государственного строительства – принцип осуществления власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Статья 77 устанавливает, что систему органов государственной власти субъектов РФ субъекты устанавливают самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации региональных представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом.

В соответствии со ст. 118 судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного⁶⁷ и уголовного судопроизводства;

В эту же группу входят *федеральные нормативные правовые акты*⁶⁸. Особое значение в административном праве, в том числе и региональном, имеет Кодекс РФ об административных правонарушениях, введение в действие которого, в 2001 г. привело к активному развитию регионального законодательства об административных правонарушениях, к принятию субъектами РФ кодексов и законов о правонарушениях в регионах.

Особенностью административного права является то, что административно-правовые нормы могут содержаться в нормативных актах других отраслей права (конституционного, гражданского, финансового, трудового, таможенного и т.п.) закреплённых в федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и федеральных судов.

Одним из таких значимых документов является Федеральный закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Закон регламентирует образование, формирование, принципы деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти.

Вторая группа источников – региональные нормативные правовые акты.

В этой группе на первом месте находятся *конституции (уставы) субъектов РФ*, которые, являясь высшими нормативными правовыми актами субъектов РФ, определяют государственно-правовой статус субъектов Федерации, основы их административно-территориального устройства, региональную систему органов государственной власти, порядок их образования и полномочия, формы участия граждан в деятельности региональных органов

⁶⁷ См. «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 №21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Первоначальный текст документа опубликован СЗ РФ. 2015. №10, ст. 1391.

⁶⁸ НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ (далее – **НПА**) – властное предписание государственных органов, которое устанавливает, изменяет или отменяет нормы права (закон, кодекс, постановление, инструкция и др.) Он является основным источником права в РФ и европейских государствах. Нормативность акта определяется с учётом пунктов 9, 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. №276, 2007. Пункт 9 Постановления гласит, что «Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений».

государственной власти и органов местного самоуправления, а также иные положения, не противоречащие Конституции РФ и федеральным законам⁶⁹. Так, в первой редакции Устава Хабаровского края, устанавливалось, что сущность природы мандата депутата Думы (ст. 26.4) состоит в делегировании ему избирателями права на законодательную и представительную деятельность, а сущность природы мандата Главы Администрации края (ст. 34.4) состоит в делегировании ему права на исполнительно-распорядительную деятельность на основе федеральных и краевых законов.

Следующая составляющая часть этой группы – *нормативные акты региональных государственных органов субъектов РФ*. К ним относятся:

– законы субъектов РФ, которые являются нормативными правовыми актами, обладающими после конституций (уставов) субъектов РФ высшей юридической силой, принимаются законодательными органами субъектов РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов РФ и распространяют свою силу только на территорию данного субъекта⁷⁰. Все остальные акты, принимаемые на территории субъекта не должны противоречить региональному закону. Вопросы, регулируемые региональными законами, перечислены в ч. 2 ст. 5 Федерального закона №184.

Отдельные региональные законодатели в подражание Федерации издают нормативные правовые акты под названием Кодексы⁷¹. Необходимо чётко понимать, что если Федерация таким документом выделяет кодифицированные нормативные правовые акты, то региональные «кодексы» в строгом смысле слова, как правило, не являются результатом кодификации, поскольку не содержат развёрнутой общей части, не имеют базы систематизации (отрасли законодательства в целом), а только дополняют федеральное законодательство об административных правонарушениях и административной ответственности за правонарушения регионального значения⁷².

⁶⁹ См.: Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 (ред. от 04.12.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Бурятия», 09.03.1994, №43. (Далее – **Конституция Республики Бурятия**); Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (ред. от 15.06.2016) Первоначальный текст документа опубликован в издании «Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1992 год», ст. 90. (Далее – **Конституция Республики Саха (Якутия)**, **Конституция РС (Я)**); от 17.02.2009 №125-ЗЗК (ред. от 25.12.2018); «Устав Забайкальского края» от 11.02.2009 // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Забайкальский рабочий», 18.02.2009, №30; Устав Камчатского края от 04.12.2008 №141 (ред. от 21.12.2017). (Далее – **Устав Камчатского края**) // Первоначальный текст опубликован в издании «Официальные Ведомости», №199—200, 11.12.2008; Устав Краснодарского края (ред. от 19.07.2018). (Далее – **Устав Краснодарского края**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Кубанские новости», 10.11.1993; Устав Приморского края от 06.10.1995 №14-КЗ (ред. от 09.04.2018). (Далее – **Устав Приморского края**) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Устав Приморского края», 16.10.1995; Устав Хабаровского края (ред. от 24.10.2018). (Далее – **Устав Хабаровского края**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Тихоокеанская звезда», №7, 13.01.1996 (до ст. 37), Тихоокеанская звезда, №8, 16.01.1996 (до конца); Устав (основной Закон) Амурской области: Закон Амурской области от 13.12.1995 №40-ОЗ (ред. от 03.09.2018). (Далее – **Устав Амурской области**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Амурская правда», №295—296, 20.12.1995; Устав Магаданской области от 28.12.2001 №218-ОЗ (ред. от 26.12.2018). (Далее – **Устав Магаданской области**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Магаданская правда», 29.12.2001, №201 (18919); Устав Сахалинской области от 09.07.2001 №270 (ред. от 21.01.2019). (Далее – **Устав Сахалинской области**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Губернские ведомости», 11.07.2001, №126 (1279); Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 №40-ОЗ (ред. от 03.07.2018). (Далее – **Устав ЕАО**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Биробиджанская звезда», 04.11.1997; Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997 №26-ОЗ (ред. от 11.12.2018). (Далее – **Устав Чукотского АО**) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости», 19.12.1997, №5.

⁷⁰ Как пример см.: Закон Хабаровского края от 27.11.2001 №349 (ред. от 24.10.2018) «О Правительстве Хабаровского края» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края», 2001, №11 (2); Закон Приморского края от 04.06.2014 №436-КЗ (ред. от 24.12.2018) «О наградах Приморского края» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости Законодательного Собрания Приморского края», 05.06.2014, №81.

⁷¹ Одним из первых таких кодексов в России стал «Кодекс Хабаровского края о государственной и муниципальной службе». Более подробно его содержание и история рассмотрены в параграфе 4.5.

⁷² Как пример см.: Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14.10.2009 726-З №337-IV (ред. от 21.11.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Якутские ведомости», №66, 11.11.2009;

Кроме того, необходимо отметить, что федеральным законодательством существенно сужены полномочия региональных органов законодательной власти в регламентации административных правоотношений;

– постановления *законодательных (представительных) органов субъектов РФ* (далее – *заксобрания субъектов РФ*) достаточно обширны⁷³ и зафиксированы в ч. 3 ст. 5 Федерального закона №184; правда перечень этот не является исчерпывающим и может быть расширен федеральными законами, а также конституциями (уставами) и законами субъектов РФ⁷⁴;

– постановления глав правительств (администратий) субъектов РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ, связанные с конкретизацией регулирования административных общественных отношений в субъекте Российской Федерации⁷⁵.

Третью группу источников составляют правовые акты органов местного самоуправления, как представительных, так и исполнительных, принимаемые в пределах предоставленных им полномочий⁷⁶.

Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 24.06.2009 №256 (ред. от 25.07.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в «Собрание законодательства Хабаровского края», 12.08.2009, №7 (84) (часть 1).

⁷³ Как пример см.: Об утверждении Программы развития лизинговой и другой инвестиционной деятельности для поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и промышленных: постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 27.12.2001 №1293-П (ред. от 29.11.2006) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края», 2002, №31; О назначении Маркова Егора Егоровича на должность председателя Счётной палаты Республики Саха (Якутия): постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС (Я) от 25.10.2016 ГС №915-V // Якутские ведомости, 01.11.2016, №42.

⁷⁴ Например, в Приморском крае постановлениями утверждены положение о Почётной грамоте Законодательного Собрания Приморского края и Благодарности Законодательного Собрания Приморского края, о гербе.

⁷⁵ Как пример см.: постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 05.10.2006 №861 «О государственной жилищной инспекции Краснодарского края» // Кубанские новости, 12.10.2006, №156; постановление Правительства Камчатского края от 29.11.2013 №521-П (ред. от 08.11.2016) «О государственной программе Камчатского края „Развитие экономики и внешнеэкономической деятельности Камчатского края на 2014 – 2020 годы“» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Официальные Ведомости», 05.12.2013, №253—257.

⁷⁶ Как пример см.: решение Благовещенского районного Совета народных депутатов от 28.11.2016 №349 «О принятии части полномочий органов местного самоуправления сельских поселений муниципальным районом по вопросам земельного контроля» // Амурская Земля и Люди. 01.12.2016, №48; постановление администрации городского округа Анадырь от 28.05.2015 №305 «Об утверждении Порядка осуществления органами местного самоуправления городского округа Анадырь и (или) находящимися в их ведении казёнными учреждениями (структурными подразделениями) бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы РФ» // Ведомости. 05.06.2015, №21 (707).

§3 Система органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации

3.1 История формирования исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ

История становления исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ в большинстве случаев не столь политизирована и драматична, как история становления представительных органов, и, в отличие от коренной и радикальной ломки последних, создание исполнительных органов отличалось постепенностью и расширением их статусного положения.

Реконструкция исполнительных органов власти в краях и областях РСФСР началась конституционной реформой 24 мая 1991 г., в соответствии с которой в стране был введен институт Президента РСФСР⁷⁷, (Глава 131 Конституции РСФСР). На основании Закона РСФСР от 24.05.1991 №1326—1⁷⁸ Президент РСФСР получил статус высшего должностного лица и главы исполнительной власти РСФСР, (Статья 1211 Конституции РСФСР).

Прямое влияние на изменение статуса исполнительной власти края, области... оказал Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 №75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»⁷⁹, изданный в развитие Постановления Верховного Совета РСФСР от 21.08.1991 №1626—1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР»⁸⁰. В соответствии с Указом органы и должностные лица исполнительной власти автономных республик, краёв, областей, ЕАО, автономных округов вошли в единую систему исполнительной власти России.

Немаловажное значение в повышении самостоятельности исполнительной власти имело учреждение выше названным Указом №75 должности глав администраций краёв, областей, автономной области и автономных округов, с момента назначения которых полномочия исполнительных комитетов считались прекращёнными. Глава администрации объявлялся правопреемником исполнительного комитета регионального Совета и наделялся правом осуществлять исполнительно-распорядительные функции на основании и во исполнение законов РСФСР, актов Президента и Правительства РСФСР, а также решений краевых, областных, ЕАО и автономных округов Советов народных депутатов, принятых в пределах их полномочий.

Указом №75 закреплялось положение о назначении главы администрации края, области, ЕАО, автономного округа Президентом РСФСР по согласованию с региональным Советом и об освобождении главы администрации от должности Президентом РСФСР по своей инициативе или по представлению соответствующего Совета, либо по инициативе главы администрации. При этом предусматривалось, что с момента принятия Президентом решения об освобождении главы администрации прекращаются полномочия соответствующей администрации.

Вторым важным документом явился Закон РСФСР «О выборах главы администрации»⁸¹, предусматривающий, исходя из названия, выборы глав администраций, но, как мы увидим ниже, закон до декабря 1995 г. игнорировался руководителями всех уровней исполнительной власти и практически не работал.

⁷⁷ См.: Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР.

⁷⁸ Первоначальный текст опубликован в издании «Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №29, ст. 1010.

⁷⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №34, ст. 1146.

⁸⁰ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №34, ст. 1125.

⁸¹ См.: О выборах главы администрации: Закон РСФСР от 24.10.1991 №1803—1 (с изм. от 28.08.1995) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости СНД и ВС РФ», 07.11.1991, №45, ст. 1491. Утратил силу.

Так, в 1991 г. Президентом РСФСР был назначен ряд глав администраций краёв, областей, ... Первым региональным главой администрации новой России стал В.Н. Дьяконов назначенный Президентом РФ Главой администрации Краснодарского края в августе 1991 г.⁸²

В октябре 1991 г. Указом Президента РСФСР⁸³ Главой администрации Хабаровского края был назначен В. И. Ишаев⁸⁴.

К концу 1991 г. практически во всех краях, областях, ... были назначены главы администраций⁸⁵. При этом в большинстве случаев руководители региональной исполнительной власти (краёв, областей, ...) были назначены без согласования с соответствующими Советами, хотя, как отмечалось выше, такая процедура предусматривалась Законом РСФСР и Указом Президента РСФСР от 22.08.1991 г.

В ряде республик по собственным правилам были избраны главы республик (президенты)⁸⁶.

В свою очередь главы администраций прекращали деятельность исполнительных комитетов Советов всех уровней в краях, областях, ЕАО, автономных округах. Так, в сентябре 1991 г. Глава администрации Краснодарского края ликвидирует исполнительный комитет краевого Совета народных депутатов и создаёт администрацию Краснодарского края⁸⁷.

Глава администрации Хабаровского края В. И. Ишаев 11.11.1991 г. издаёт Постановление №3 «О прекращении полномочий исполнительного комитета Хабаровского краевого Совета народных депутатов, его отделов и управлений»⁸⁸.

Этим же путём действуют и главы администраций других краёв и областей⁸⁹, автономной области⁹⁰, автономных округов, городов, районов, сёл и посёлков.

⁸² См. О назначении Дьяконова Василия Николаевича Главой администрации Краснодарского края: Указ Президента РСФСР 24.08.1991 №86 // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 29.08.1991. №35, ст. 1160. Несколько позже, объясняя факт назначения В. Н. Дьяконова Главой администрации, Б. Н. Ельцин скажет «Дьяконов – первый губернатор в моей команде не потому, что назначен на должность первым, а потому, что он лучший» // [Электронный ресурс] Код доступа: <http://argumenti.ru> (дата обращения 01.09.2018 г.). Правда, задержался он в должности немногим более года. 27.11.1992 г., отвечая на требования населения края, Президент РФ вынужден был отстранить В. Н. Дьяконова от должности.

⁸³ Указ Президента РСФСР от 24.10.1991 №154 «О назначении Ишаева Виктора Ивановича Главой администрации Хабаровского края» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №44, ст. 1473.

⁸⁴ Виктор Иванович Ишаев – российский политик и экономист, глава администрации/губернатор Хабаровского края (с 24.10.1991 г. по 30.04.2009 г.), полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе (20.09.2012 гт.), министр по развитию Дальнего Востока – полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе (2012—2013 гт.). Академик РАН, доктор экономических наук, профессор.

⁸⁵ Указом Президента РСФСР от 08.10.1991 №39 «О главах администрации краёв и областей РСФСР» первыми главами администраций дальневосточных краёв, областей назначены: Приморского края В. С. Кузнецов; Амурской области А. А. Кривченко; Сахалинской области В. П. Фёдоров // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №42, ст. 1351; Указом Президента РСФСР от 14.12.1991 №281 Н. М. Волков назначен глава администрации Еврейской автономной области // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991, №51, ст. 1838.

⁸⁶ В декабре 1991 г. на альтернативной основе был избран первый Президент Якутской АССР Михаил Николаевич Николаев.

⁸⁷ См.: ГАКр. К. Фонд Р-1855 «Администрация Краснодарского края».

⁸⁸ См.: Путеводитель по фондам Государственного архива Хабаровского края и его филиала в городе Николаевске-на-Амуре. Хабаровск, 2006. Том 1. С. 51.

⁸⁹ Так постановлением главы администрации Амурской области от 26.11.1991 г. №32 была утверждена структура и организационные основы деятельности администрации. В составе Администрации области в соответствии со схемой управления областью и структурой Администрации области на основании постановлений главы администрации области создавались комитеты, управления, отделы, инспекции и другие структурные подразделения, непосредственно подчинённые главе администрации области и его заместителям. Для организационного, правового обеспечения деятельности главы администрации области и его заместителей был создан аппарат главы администрации области. Для коллективного рассмотрения вопросов управления областью, планов, программ социально-экономического развития области и выработки по ним рекомендаций был создан совещательный орган – Административный Совет. Начиная с 1991 г., структура Администрации Амурской области претерпевала различные изменения. Закон Амурской области от 03.07.2003 №219-ОЗ утвердил новую структуру Администрации Амурской области: Губернатор области, первый заместитель губернатора области, заместители губернатора области, аппарат губернатора области, представительство Администрации области при Президенте РФ, Правительстве РФ, региональная энергетическая комиссия Амурской области, департаменты: финансовый, агропромышленного комплекса, архитектуры и строи-

В 1992 г. в Конституцию Российской Федерации⁹¹ (1978 г.) вносятся ряд изменений и дополнений⁹², в том числе о разделении местных Советов на органы государственной власти и органы местного самоуправления:

- вводится раздел VII «Органы государственной власти и управления края, области автономной области и автономного округа в составе РФ», а раздел VII стал называться «Местное самоуправление в РФ». Таким образом, за Советами краёв, областей, автономных областей и автономных округов было оставлено наименование органов государственной власти; Советы районов, городов, поселков, сельских населённых пунктов были отнесены к местным Советам народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления;

- вводится глава 91 «Край, область в составе Российской Федерации». Ст. 848 данной главы конституционно закрепила право края, области на наличие устава, который подлежал государственной защите, так же как и законы РФ;

- в соответствии со ст. 1361—1362 Конституции РФ на территориях краёв, областей, представительными органами⁹³ государственной власти являлись Советы народных депутатов соответствующего края, области, ЕАО, автономного округа, полномочия и порядок деятельности которых определялись законами РФ;

- исполнительным органом (органом государственного управления⁹⁴) края, области, ... стала администрация, подотчётная соответствующему Совету и вышестоящим исполнительным органам, полномочия и порядок деятельности которого, также определялись законами РФ.

Анализ нормативных правовых актов Президента РФ и глав администраций краёв, областей, ... позволяет сделать вывод о том, что на администрации этих административно-территориальных единиц возлагалось выполнение следующих основных функций:

- разрабатывать и представлять на утверждение представительному органу бюджет и обеспечивать его выполнение;

- распоряжаться и управлять имуществом, относящимся к собственности субъекта РФ;

тельства, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, международных, внешнеэкономических связей и торговли, образования, по природопользованию и горнодобывающему комплексу, по промышленности, транспорту и связи, по управлению государственным имуществом, социальной защиты населения, экономики, управления: ветеринарии с государственной ветеринарной инспекцией, записи актов гражданского состояния, культуры, по делам архивов, по обеспечению деятельности мировых судей по племенному делу в животноводстве, по физической культуре и спорту, труда, цен и государственных закупок, инспекции: жилищная, государственного архитектурно-строительного надзора, по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники // ГААО. Ф. Р-2286 «Администрация Амурской области (1991 г. – по наст. время)».

⁹⁰ Администрация Еврейской автономной области была образована на основании постановления главы администрации ЕАО от 28.12.1991 №21. Администрация ЕАО являлась исполнительным органом государственной власти. См.: Путеводитель по фондам Государственного архива Еврейской автономной области. Биробиджан, 2013. С. 26.

⁹¹ На день выхода данного издания остаётся неясным вопрос правомерности переименования Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в Российскую Федерацию, так как Закон РСФСР №2094-1 от 25.12.1991 г. «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика», на который ссылаются многие юристы, во-первых, по своему содержанию и оформлению больше напоминает указ Президента РФ, нежели закон и, во-вторых, нет ясности в вопросе о том, принимался ли этот документ ВС РСФСР, как это устанавливала Конституция РСФСР.

⁹² Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Закон РФ от 21.04.1992 №2708-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 21.05.1992, №20, ст. 1084.

⁹³ Здесь и далее под представительными учреждениями (органами) автор понимает выборный (состоящий из выбранных представителей населения территории: гласные, депутаты и т.п.) орган государственной власти (местного самоуправления), обладающий правом представлять интересы населения данной территории и принимать от его имени решения, действующие на этой территории и обязательные для исполнения.

⁹⁴ Вышедший в 1983 г. Советский энциклопедический словарь под государственным управлением понимал «...одну из форм деятельности государства, выражающуюся в практической реализации законов, в организации общественных отношений в целях обеспечения государственных интересов и проводимой государством политики. В социалистическом обществе государственное управление – это организация государственного планирования, рациональное использование природных и трудовых ресурсов, руководство всеми отраслями народного хозяйства, народным образованием, наукой, социальным обеспечением, здравоохранением; организация охраны общества, порядка, прав и законных интересов граждан» (Советский энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1982. С. 328).

- разрабатывать и осуществлять программы в области управления экономикой и социальной сферой;
- осуществлять меры по обеспечению законности, прав, свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- принимать в пределах своей компетенции правовые акты (постановления, распоряжения).

Кроме того, на главу администрации края, области, ... лично возлагалась обязанность представления краевому, областному, окружному Совету не реже одного раза в год отчёта об исполнении регионального бюджета; самостоятельное формирование администраций, определение её структуры, утверждение штатного расписания в пределах ассигнований, выделенных Советом, назначение на должность и освобождение от должности руководителей структурных подразделений администраций.

А вот о какой-либо ответственности должностных лиц субъектов Федерации указанных выше перед населением анализируемые нормативные правовые акты, как уже отмечалось, ничего не говорили. Иными словами, была создана безответственная (перед населением) система управления.

К середине 1992 г. главами администраций, в основном было закончено формирование управленческого аппарата, как регионального уровня, так и в городах и районах дальневосточных субъектов РФ и Краснодарского края.

Следующим важным этапом на пути реформирования исполнительных органов в краях, областях, ... России стал Закон РФ 1992 г. «О краевом, областном Совете...». Закон закрепил принцип единоначалия в деятельности глав администраций, установил их выборность населением края, области, ... и срок полномочий – пять лет (ч. 2 ст. 36).

Но разрешить в связи с принятием новых конституционных норм все возникающие вопросы он не смог. Сохранение в Законе за Советами права отменять решение администрации⁹⁵, а также обязывать главу администрации отменять акты руководителей её структурных подразделений, если они противоречат действующему законодательству, не внесло слаженности в работу этих органов.

Говоря об ответственности краевых, областных органов, предусмотренной в законе «О краевом, областном Совете...», необходимо отметить, что закон её определил только как ответственность за принятые ими решения и акты, нанёсшие ущерб предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям и гражданам в результате принятия противоречащих законам РФ решений краевого, областного Совета и актов краевой, областной администрации, их органов и должностных лиц, а также совершения ими неправомерных действий, в виде возмещения в полном объёме на основании решения суда или арбитражного суда за счёт собственных средств Совета, администрации и их органов (ст. 65).

Что касается конституционной ответственности: роспуск Совета, отстранение от должности главы администрации и т.п.; дисциплинарной ответственности должностных лиц, то таких норм в Законе не было. Иными словами, краевые, областные, окружные Советы получали возможность действовать безответственно, и прежде всего – перед населением субъектов РФ. Все это вело к напряжённости, нервозности, нестабильности в регионах. Ситуация требовала скорейшего разрешения.

⁹⁵ Например, только за май 1993 г. решением малого Совета Приморского краевого Совета народных депутатов были отменены два постановления и два распоряжения администрации края как противоречащие Закону РФ «О краевом, областном Совете...». За период с 1992 г. по 1993 г. многие нормативные правовые акты администрации края отменялись по чисто формальным предлогам (См.: *Мальцев В. Е.* Реформирование органов государственной власти Приморского края: к истории вопроса // В сб.: Конституционные реформы в дальневосточных субъектах РФ: историко-правовой аспект. Хабаровск: ДВАГС, 1998. С. 41).

Процесс постепенного реформирования региональных органов государственной власти был прерван Указами Президента РФ от 21.09.1993 №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и от 09.10.1993 №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации». Вслед за этими документами появляются новые указы, касающиеся, прежде всего, представительных органов субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления – Советов.

Важным этапом преобразования исполнительных органов субъектов Федерации стал Указ Президента РФ от 22.10.1993 №1723 «Об основных началах организации органов государственной власти в субъектах Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» и утверждённое им Положение⁹⁶. В частности, Положением устанавливалось, что руководство деятельностью администрации осуществляется главой соответствующей администрации, наименование органа исполнительной власти (администрация, правительства и т.п.) и его главы утверждается соответствующим законодательным (представительным) органом с учётом исторических, национальных условий и традиций субъектов РФ. Положением определялся статус, компетенция, основные гарантии деятельности глав администраций краёв, областей, ... их взаимоотношения с федеральными органами исполнительной власти и законодательными органами субъектов.

Процесс создания оптимальных форм организации исполнительных органов государственной власти российских субъектов наглядно просматривается на поиске названия данных органов, на порядке их формирования и объёме компетенции⁹⁷.

Так, в президентском Положении от 22.10.1993 г. №1723 наряду с термином «администрация» широко использовался термин «правительство», который, по мнению многих государствоведов, «более определён и чётко, отражает характер и структуру данного органа»⁹⁸. В последующих нормативных правовых документах, в том числе и указах Президента РФ, данный термин уже не употребляется, хотя в отдельных краях, областях, ... успели появиться «правительства»⁹⁹.

Если в преамбуле Положения глава администрации был назван «губернатором», то ниже он именуется только лишь «главой администрации».

В соответствии с Указом Президента РФ от 07.10.1993 г.¹⁰⁰, глава администрации края, области, ... уже не избирался населением, а назначался Президентом по представлению Председателя Правительства РФ, без учёта мнения представительного органа и населения субъекта. А это значит, что ответственность он несёт только перед федеральными органами.

Опираясь на эти указы и действия Президента РФ по разгрому Съезда и Верховного Совета РФ, в краях, областях, ... начался разгон региональных и местных Советов¹⁰¹ и реорганизация государственных органов власти и управления и органов местного самоуправления, приведшая к бесконтрольной деятельности глав администраций этих субъектов РФ в течение

⁹⁶ САПП РФ. 1993. №43, ст. 4089.

⁹⁷ Подробный анализ реорганизации исполнительных органов власти дальневосточных субъектов РФ проведён автором данного исследования в специальном издании. См.: *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах РФ: историко-правовой аспект (1991 – 1997 гг.). Хабаровск: СПб ИВЭСЭП (филиал в г. Хабаровске), 2000.

⁹⁸ См.: *Баглай М., Габричидзе Б.* Конституционное право РФ. М.: ИНФРА-М., 1996. С. 443.

⁹⁹ Как пример можно привести Государственный Устав Краснодарского края в ред. 1993 г.

¹⁰⁰ О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краёв, областей, автономных округов, городов федерального значения: Указ Президента РФ от 07.10.1993 №1597 // САПП РФ. 1993. №41, ст. 3918.

¹⁰¹ Как пример, см. постановление главы администрации Приморского края от 28.10.1993 №366 «О прекращении полномочий Совета народных депутатов Приморского края» // Утро России. 1993. 29 октября; постановление главы администрации Амурской области от 20.10.1993 №442 «О приостановлении деятельности Амурского областного Совета народных депутатов» // Амурская правда. 1993. 22 октября.

длительного времени. При этом зачастую данная работа шла с молчаливого согласия депутатского корпуса и с нарушением существующего законодательства¹⁰².

Главы администраций краёв, областей, ... своими постановлениями произвели перераспределение исполнительно-распорядительных функций, закреплённых законодательством РФ за Советами, часть из них переходила к администрации края, Причём многие такие постановления опубликованы не были¹⁰³. Одновременно прекращалась деятельность районных и городских, районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов, а их функции возлагались на местные администрации¹⁰⁴.

Но наиболее существенные изменения в системе исполнительной власти субъектов РФ произошли в годы после принятия новой российской Конституции (12.12.1993 г.), установившей, что система органов государственной власти российских субъектов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ), а структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Статья 73 Конституции РФ определяет, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Конституция РФ (ст. 11) предусматривает возможность разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ не только российской Конституцией, но и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Часть 2 ст. 77 Конституции РФ предписывает, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Части 2 и 3 ст. 78 Конституции России устанавливают, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти российских субъектов могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В свою очередь органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Часть 2 ст. 85 Конституции РФ даёт возможность Президенту РФ приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов российской Конституции и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством разграничению компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ способствует проведение специальной контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами юстиции и прокуратуры.

¹⁰² Подробно этот период рассмотрен автором в специальном историко-правовом исследовании. См.: Хачатурян Б. Г. Государственное право Хабаровского края. Хабаровск-Сочи: ДВНЦМП. 2018.

¹⁰³ Как пример, см.: постановление Администрации Магаданской области от 11.01.1994 №44 «О прекращении полномочий областного Совета народных депутатов» // Документ опубликован не был. КонсультантПлюс; постановление Главы Администрации Рязанской области от 28.10.1993 №348 (ред. от 08.11.1993) «О досрочном прекращении полномочий Рязанского областного Совета народных депутатов» // Документ опубликован не был. КонсультантПлюс.

¹⁰⁴ Как пример см.: постановление главы администрации Хабаровского края от 11.10.1994 №479 «Об Указе Президента РФ от 9 октября 1993 г. „О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации“» // ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1, д. 91, л. 90—97.

На Министерство юстиции РФ была возложена работа по правовой экспертизе нормативных правовых актов субъектов РФ. В соответствии с положением о Министерстве юстиции Российской Федерации¹⁰⁵ его территориальные органы проводят правовую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам. При этом за непосредственное проведение юридической экспертизы отвечают структурные подразделения главных управлений Минюста России по федеральным округам, структурные подразделения главных управлений Минюста России по федеральным округам в субъектах РФ, находящиеся в пределах федерального округа, а также Департамент государственной политики в сфере федеральной юстиции Минюста РФ.

При осуществлении надзорных полномочий органы прокуратуры, в случае выявления отступлений от требований законов при издании нормативных правовых актов органами и должностными лицами исполнительной власти субъектов РФ, вправе использовать соответствующие меры прокурорского реагирования. К их числу относятся принесение протеста в орган, принявший этот акт, обращение в суд общей юрисдикции или арбитражный суд с требованием о признании акта недействительным¹⁰⁶.

В связи с длительным отсутствием федерального закона об общих принципах организации государственной власти в субъектах Федерации в рассматриваемые годы действовал Закон РФ «О краевом, областном Совете...» с изменениями, внесёнными в этот закон Указом Президента РФ от 22.12.1993 №2256 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации»¹⁰⁷.

Как результат, сложившиеся системы органов исполнительной власти различных субъектов РФ, на тот период времени, имели существенные различия в количестве и формах составляющих их органов и определялись на основе исторических и национальных традиций, стремлении элитных политических групп прервать психологическую связь населения с прошлым и, не в последнюю очередь, субъективными представлениями и «вкусами», их симпатиями к зарубежному опыту¹⁰⁸ исходя из собственного понимания и политических воззрений¹⁰⁹. Иногда

¹⁰⁵ Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.10.2004 №1313 (ред. от 24.10.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2004. №42, ст. 4108. Поправками в Указ за последние пятнадцать лет (по состоянию на 01.09.2018 г.) полномочия Минюста РФ по взаимодействию с субъектами РФ значительно расширены. Так Минюсту вменено в обязанности: * проводить в установленном порядке: – мониторинг применения нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствии с российским законодательством; – антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный банк нормативных правовых актов субъектов РФ – федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ; * согласовывать назначение руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ, в компетенцию которого входит организация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния на территории субъекта РФ; * вносить в Правительство РФ представление о временном изъятии полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния, переданных органам государственной власти субъектов РФ, в случае ненадлежащего их осуществления * осуществлять в порядке, установленном Правительством РФ, государственную регистрацию соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, заключённых органами государственной власти субъектов РФ.

¹⁰⁶ Подробнее см.: Полянский И. А., Трофимов Е. В. Особенности и новеллы Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях 2009 года // Вестник ХГАЭП. 2009. №6.

¹⁰⁷ САПП РФ. 1993. №52. Ст. 5072.

¹⁰⁸ См., напр.: Князев С. Д. Конституционно-правовые основы организации государственной власти в Приморском крае как субъекте РФ // Правоведение. 1997. №4. С. 33–40.

¹⁰⁹ Так, в результате нормотворческой деятельности в Хабаровском крае государственную власть, как было установлено в ст. 4 первой редакции Устава Хабаровского края (см. Тихоокеанская звезда. 13.01.1996 №7 и 16.01.1996 №8), осуществляли: – законодательную – Хабаровская краевая Дума; – исполнительную – Администрация Хабаровского края; – судебную – суды, входящие в единую судебную систему РФ. Что касается Главы Администрации, то п. 34.1 ст. 34 устанавливал, что он является высшим должностным лицом, осуществляющим государственную власть на условиях и в пределах, установленных российским законодательством. Такая запись (без определения «высшее должностное лицо» чего – края или администрации) явилась компромиссом между желанием главы администрации стать высшим должностным лицом края и половиной депутатского корпуса, не желающей делать его вообще высшим должностным лицом. В Краснодарском крае первой редакцией Государственного Устава Краснодарского края (приложение к решению крайсовета от 10.11.1993 №17 п. 5 (см. Кубанские

импровизации на этот счёт приводили к неудачным решениям. Вряд ли можно оправдать принесение на российскую землю губернаторов, мэров, префектов, пренебрегая собственными традициями и понятными населению наименованиями.

В результате в этот вопрос вынужден был вмешаться Конституционный Суд, который в своём постановлении от 18.01.1996 «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» определил, что государственная власть в субъектах РФ должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, единства системы государственной власти, а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов¹¹⁰.

Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ последнего десятилетия XX столетия позволяет сделать вывод, что система и формы региональных органов исполнительной власти определяются их конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Правда, необходимо заметить, что отдельные субъекты РФ в своих конституциях (уставах) не использовали термин «система» а просто в главах, посвящённых органам государственной власти субъекта, их перечислили. Как пример см. ст. 4 Устава Хабаровского края, гл. 4 Устава Приморского края. В Краснодарском крае органам государственной власти посвящены главы 2, 3, 4, 5 Устава Краснодарского края и т. п.

Созданная в 1990 г. система организации органов исполнительной власти позволяет выделить две формы органов общей компетенции в субъектах РФ, а в отдельных субъектах – и два уровня органов государственной власти:

– **первая форма органов общей компетенции – *Советы Министров (Правительства)***¹¹¹ субъектов Федерации, образуемые либо представительными органами государственной власти, либо президентами¹¹²/губернаторами, либо на основе сочетания выборности глав правительств и назначения на должности других членов. В одних субъектах они возглавлялись председателями советов (кабинетов) министров, в других – президентами (губернаторами), которые являлись одновременно главами правительств. Председатели правительств назначались на должность представительными органами государственной власти или прези-

новости, 10.11.1993) в ст. 41 устанавливалось, что органом законодательной власти Краснодарского края является Законодательное Собрание. Ст. 49 определила, что органом исполнительной власти края является правительство края, возглавляемое главой правительства и подотчётное Законодательному Собранию. В редакции Устава 1997 г. в ст. 16 говорилось уже о системе органов государственной власти, которую составляют: Законодательное собрание края, администрация края, в состав которой входит глава администрации (губернатор) края, суды РФ и края. О высшем должностном лице в обеих редакциях устава края ничего не говорилось и не говорится.

¹¹⁰ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 №2-П // СЗ РФ. 1996. №4, ст. 409.

¹¹¹ ПРАВИТЕЛЬСТВО – высший коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной и распорядительной (т.е. административной) деятельностью в стране, регионе. (См. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: в 4 т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 1995. Т. 1, 2. С. 592).

¹¹² В последующем в России данное название на уровне региона было запрещено поправками в Федеральный закон №184 в 2010 г., при этом установлен переходный период до 01.01.2015. См.: Федеральный закон от 28.12.2010 №406-ФЗ // СЗ РФ. 2011, №1, ст. 18. Республики возглавили Главы республик. И только «Татарстанские власти намерены сохранить наименование «президент» для высшего должностного лица республики минимум до 2020 г. По крайней мере, до тех пор, пока действуют полномочия избранного главы Рустама Минниханова». Подробнее см.: Версия в Татарстане 16.10.2016 г. [Электронный ресурс] Код доступа: <https://tat.versia.ru> (дата обращения – 01.09.2018 г.). На наш взгляд такое же определение желательно ввести для определения должности руководителя субъекта РФ и в других субъектах РФ – краях, областях, ЕАО и автономных округах, убрав термин «губернатор». Тогда бы эта должность звучала следующим образом «Глава края, области, ...» что стало бы более точно её характеризовать. А то сегодня получается, губернатор есть, но губернии нет! И в Федеральном законе №184 соответствующая статья могла бы звучать более лаконично: «Глава субъекта РФ – руководитель исполнительного органа...». Без всяких «высших...» вносящих путаницу в субординацию органов и предназначенных, на наш взгляд, только одному – потрафить самолюбию этих самых «губернаторов»!

дентами/губернаторами. В республике Карелия предусматривалось избрание главы правительства населением.

На Дальнем Востоке в 1991 – 2001 гг. правительства были сформированы только в двух субъектах – в Республике Саха (Якутия)¹¹³ и в Еврейской автономной области¹¹⁴. В РС (Я) главой исполнительной власти являлся Президент Республики Саха (Якутия)¹¹⁵, в ЕАО губернатор являлся главой исполнительной власти области¹¹⁶.

Президент Саха (Якутии) с предварительного согласия Палаты Республики получил право назначать Председателя Правительства, его заместителей, министра внутренних дел, министра финансов, министра внешних связей, председателя Национального банка, директора Департамента пенсионной службы, начальника Государственной налоговой инспекции, директора Департамента налоговой полиции, председателя Комитета по драгоценным металлам и драгоценным камням; с предварительного согласия Палаты Представителей – назначать и освобождать от должности министров, руководителей государственных комитетов¹¹⁷.

Губернатор Еврейской автономной области в соответствии с Уставом области формировал правительство Еврейской автономной области.

В этих же субъектах были сформированы и два уровня органов государственной власти.

Так, ст. 84 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутии) устанавливала, что в республике организация деятельности граждан для самостоятельного решения экономических, социально-культурных, экологических и других вопросов местного значения с учётом интересов населения, его национально-этнических и иных особенностей осуществляется через систему местных органов государственной власти и органы местного самоуправления. Конституцией Республики устанавливалось, что для осуществления государственной власти в улусах, городах, наслегах образуются местный представительный орган – улусное, городское, насленное, сельское, поселковое собрание и соответствующий исполнительный орган – местная администрация. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Часть 3 ст. 17 Устава Еврейской автономной области (в ред. 1996 г.) устанавливала, что в систему органов государственной власти области могут входить территориальные представительные и исполнительные органы государственной власти города Биробиджана и районов, входящих в состав области.

Как уже говорилось выше, в Краснодарском крае в соответствии с Уставом края в ред. 1993 г. также имелось своё правительство;

– **вторая форма – администрации субъектов РФ.** Администрации имели также большой разброс в порядке формирования и определении функциональных обязанностей, хотя общими для них являлись задачи обеспечения социально-экономического развития территорий, исполнения законов РФ, актов Президента и Правительства РФ, связь между федеральными органами государственной власти и территориальными органами государственной власти и местного самоуправления. В сущности, это правительство, т.е. орган общей компетенции субъекта Федерации. Руководство деятельностью администрации этих субъектов Федерации было возложено на глав соответствующих администраций.

¹¹³ Постановлением Верховного Совета Якутской-Саха ССР от 27.12.1991 №765-X11 и на основании Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 16.01.1992 г. за №13 был сформирован Кабинет Министров – Правительство РС (Я), преемник Совета Министров ЯАССР // НАРС (Я).

¹¹⁴ Администрация ЕАО реорганизована в правительство ЕАО в соответствии с Законом ЕАО от 23.07.1997 №34-ОЗ «Об органах государственной власти в Еврейской автономной области» // ГАЕАО. Ф. Р-512, оп. 2, д. 72, л. 17–22.

¹¹⁵ Конституция Республики Саха (Якутия). Якутск: Сахаполиграфиздат, 1995, ст. 65.

¹¹⁶ Устав Еврейской автономной области. Биробиджан: Издание Законодательного Собрания Еврейской автономной области. 1997, ст. 33.

¹¹⁷ Статья 70 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутии) (ред. от 26.01.1994) // Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1994 год, ст. 3.

Несмотря на разницу в названии, статусном положении этих органов, все они были самостоятельны в решении своих задач. При этом в результате административных реформ по силе и мощи они вышли на первое место в системе региональных органов государственной власти, многие региональные парламенты были задвинуты «на задворки» политической жизни субъектов.

После 1993 г. подавляющее число глав администраций назначалось и освобождалось от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. В 1995 – 1997 гг. в дальневосточных субъектах главы администраций были избраны всем населением соответствующей территории, на основе региональных правовых актов, и, следовательно, стали отвечать за свою деятельность, прежде всего, перед избравшим их населением.

В последующем механизм наделения полномочиями глав администраций (правительств) субъектов РФ менялся несколько раз¹¹⁸.

Состав правительств/администраций субъектов Федерации формировался президентами/главами администрации субъекта РФ. Как государственные органы правительства/администрации наделялись правами юридического лица¹¹⁹.

В Хабаровском крае до октября 2001 г. постоянно действующим органом исполнительной власти края являлась Администрация края¹²⁰.

При разработке и принятии устава Хабаровского края (1994 – 1995 гг.) в крае разгорелась большая дискуссия, в том числе и по вопросу как статуса руководителя администрации, так и самой администрации. Суть этой дискуссии была изложена одним из авторов данного издания (Б. Хачатуряном) в специальной статье «Не втискивайте „яблоко раздора“. Точка зрения на Устав края» опубликованной в газете «Тихоокеанская звезда» 27.04.1995 г. По мнению автора статьи, нужды в создании института «губернаторства» в статусе высшего должностного лица края и краевого «правительства» на момент принятия устава в крае не было. Более того, их введение может отрицательно сказаться на общей обстановке в крае, так как создаст неуправляемую, безответственную исполнительную ветвь власти и «карманную» Думу¹²¹.

¹¹⁸ Необходимо отметить, что многие созданные после роспуска в 1993 г. региональных Советов законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ в связи с отсутствием федерального закона об общих принципах организации органов государственной власти в субъектах Федерации первоначально попытались создавать у себя парламентскую модель государственной власти, предусматривая избрание глав исполнительной власти (губернаторов) не всем населением этих субъектов, а региональными законодательными (представительными) органами. Как уже говорилось выше, Конституционный Суд РФ в результате рассмотрения уставов Алтайского края и Читинской области признал подобную практику неконституционной, установив, что и главы администраций, и законодательные органы должно избирать непосредственно всё население субъекта Федерации. Правда, позже (в декабре 2004 г.) в Федеральный закон №184 было внесено дополнение о том, что полномочиями высшего должностного лица гражданин РФ наделяется представительным органом субъекта РФ по представлению Президента России. На день подготовки данного пособия действовала ст. 18 Федерального закона №184 (ред. от 03.07.2016), устанавливающая, что, во-первых, высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами РФ, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Во-вторых, Конституцией (уставом), законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в соответствии с положениями настоящего пункта. На выборах в сентябре 2018 г. таким образом были избраны главы Республики Дагестан – Владимир Абдуалиевич Васильев, Республики Ингушетии – Юнус-бек Бамматгиреевич Евкуров и Ямало-Ненецкого автономного округа – Дмитрий Андреевич Артюхов.

¹¹⁹ См.: Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Якутск, 1995. Ст. 65—70; Устав Приморского края. Владивосток: Издание Думы Приморского края, 1995. Ст. 52—56; Устав (основной Закон) Амурской области. Благовещенск, 1997. Ст. 47, 55; Устав Еврейской автономной области. Биробиджан: Издание Законодательного Собрания Еврейской автономной области, 1997. Ст. 33—35; Устав Корякского автономного округа. Палана: Издание Думы Корякского автономного округа, 1997. Ст. 42—44.

¹²⁰ Федеральный центр рекомендует названия органов власти субъектов РФ писать со строчной буквы. Мы же считаем, что правильнее будет писать их так, как они закреплены в региональных нормативных актах (с прописной, или строчной буквы). В данном случае с прописной.

¹²¹ Что, в общем-то, со временем и получилось. Последующие изменения, внесённые в Устав края по предложению Губернатора и при поддержке депутатов-коммунистов, коренным образом изменили «расстановку политических сил», что в после-

На тот момент депутаты поддержали мнение Б. Г. Хачатуряна. В результате Уставом края предусматривалось, что руководил деятельностью Администрации Глава Администрации края, избранный на общекраевых выборах. Администрация края обладала разнообразными полномочиями в области формирования органов исполнительной власти и структуры администрации; бюджета, финансов и учёта; управления собственностью; взаимодействия с предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности, а также в конкретных отраслях и сферах экономического, социально-культурного развития (сельского хозяйства, строительства, транспорта, образования, культуры и др.).

Первую апробацию на жизнеспособность региональные законы прошли в ходе выборов глав исполнительной власти субъектов РФ в 1995 – 1997 г.¹²² При этом выборы глав исполнительной власти субъектов Федерации проходили при более активном участии населения, чем при выборах в региональные парламенты (в 1994 – 1995 гг.), и, как правило, в один тур, что говорит о более высоком доверии к данной структуре власти, нежели к представительной и тенденции объединения населения российских субъектов в стремлении провести свободные демократические выборы главы исполнительной власти всем населением края, области за признание легитимного характера структурам власти¹²³.

Вместе с тем, анализ выборов позволяет говорить о том, что процесс реформирования краевых, областных, ... исполнительных органов в 1995 – 1997 гг. имел ряд особенностей. Главной особенностью является то, что формирование нового органа власти – краевого, областного ... исполнительного органа государственной власти – проводилось в соответствии с новой Конституцией России, федеральным законодательством и созданной на их основе правовой базе субъектов РФ. В отличие от законодательных (представительных) органов государственной власти краёв, областей, ... большинство исполнительных органов не претерпели такой резкой организационно-структурной ломки в процессе их реформирования. Они сохранили преемственность в своей работе. И, тем не менее, формирование их происходило в жёсткой борьбе и с не меньшим политическим накалом.

После многолетнего брожения по коридорам государственной власти 22.09.1999 г. Государственной Думой ФС РФ был принят, а 06.10.1999 г. подписан Президентом РФ предусмотренный Конституцией РФ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» №184¹²⁴. Закон стал тем нормативным документом, который поставил точку во многих спорных вопросах при организации государственной власти в субъектах РФ, но не сформулировав общих принципов организации органов государственной власти субъектов РФ, как это заложено в названии закона, определяет систему органов государственной власти субъектов Федерации и формулирует принципы их деятельности.

дующем отрицательно сказалось на экономической ситуации в крае.

¹²² Подробнее с итогами выборов в органы государственной власти субъектов ДФО можно ознакомиться в специальном издании. См.: Хачатурян Б. Г. Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах РФ: историко-правовой аспект (1991 – 1997 гг.): Монография. Хабаровск: СПб ИВЭСЭП (филиал в г. Хабаровске), 2000.

¹²³ Легитимность власти предполагает её легализацию и легитимацию. В современной юридической литературе под легализацией государственной власти понимается юридическое провозглашение правомерности её возникновения (установления), организации и деятельности. В обычных условиях легализация государственной власти осуществляется, прежде всего, конституциями или законами. Под легитимацией государственной власти понимаются процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, оправданность, справедливость, правовую и моральную законность и другие стороны соответствия данной власти, её деятельности определённым, прежде всего, психическим установкам, ожиданиям (экспектациям) общества, народа.

¹²⁴ В общей сложности, этот Федеральный закон трижды отклонялся Советом Федерации и один раз Президентом РФ. (См.: Вестник Фонда развития политического центра. 1999. №1 [13]. С. 5).

На момент подготовки данного исследования ст. 1 Федерального закона №184 установлено, что (в соответствии с Конституцией РФ) **деятельность органов государственной власти субъекта РФ** осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- а) государственная и территориальная целостность РФ;
- б) распространение суверенитета РФ на всю её территорию;
- в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;
- г) единство системы государственной власти;
- д) разделение 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;
- е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;
- ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;
- з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Как уже говорилось выше, ст. 2 Федерального закона №184 определяет, что «...систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ».

Конституцией (уставом) субъекта РФ *может быть* установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ» (курсив наш. – Б.Х.).

Как видим ст. 2 не наделяет законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации термином «высший», он (термин) появится в законе позже в ст. 4.

Исходя из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что органы государственной власти субъектов РФ отличаются от других организаций общества следующими специфическими признаками:

- органы государственной власти субъектов РФ наделены властными полномочиями, сущность которых проявляется в том, что они имеют право принимать акты, обязательные для тех, кому они адресованы. Нормативные правовые акты субъектов Федерации находятся под защитой федеральной Конституции;
- деятельность органов государственной власти субъектов Федерации основывается на принципе разделения властных полномочий. Каждый орган государственной власти обладает определённой компетенцией, объем которой устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными актами субъектов Федерации. Под компетенцией органа государственной власти федеральный законодатель понимает совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ней конституциями (уставами) субъектов Федерации;
- региональные органы государственной власти образуются в строго установленном Федерацией и её субъектами порядке;
- каждый орган субъекта Федерации действует в присущих ему организационно-правовых формах. Так, федеральным законодателем установлено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации принимает законы и постановления, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издаёт указы (постановления) и распоряжения;

– орган государственной власти субъекта РФ является составной частью единой системы региональных органов.

Таким образом, органом государственной власти субъекта РФ является составная часть системы региональных государственных органов, создаваемая в порядке, определённом конституцией (уставом) субъекта Федерации, наделённая властными полномочиями, действующая в присущих ей организационно-правовых формах в целях осуществления региональных задач и функций, стоящих перед субъектом РФ. А под системой органов государственной власти российских субъектов, как об этом пишут авторы учебника «Региональное право», «... понимается совокупность всех органов государственной власти субъектов РФ, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой в ходе осуществления государственной власти»¹²⁵.

3.2 Правовой статус органов и должностных лиц исполнительной власти субъектов РФ

3.2.1 Формирование системы органов государственной власти в субъектах РФ

Принятие парламентом и подписание Президентом РФ Федерального закона №184 поставило на повестку дня необходимость приведения республиканского, краевого, областного, ... законодательства в точное соответствие с этим федеральным законом, и в первую очередь это касается всей системы организации государственной власти, в том числе и исполнительных органов.

Вместе с тем, необходимо отметить, что ожидания региональных законодателей о формулировании общих принципов организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, как это изложено в Конституции, не оправдались. Закон оказался слабым¹²⁶, многие вопросы в нём не были разрешены; мало того, называясь законом об общих принципах, закон стал документом, оставившим ничтожно малую возможность регуляции системы органов региональной государственной власти силами субъектов РФ. В результате проблемы упорядочивания статуса, организационно-правовых форм деятельности региональных государственных органов и по сегодняшний день во многом остаются открытыми.

Вот на таком фоне в субъектах Федерации началась работа по внесению дополнений и изменений в региональные конституции (уставы)¹²⁷ и законодательство в вопросах, связанных с системой органов государственной власти, что в конечном итоге не привело к однообразию в их регламентировании, но существенно изменило их статусное положение.

Так, в результате внесённых изменений и дополнений в Устав Хабаровского края система органов государственной власти края (к 2016 г.) получила следующие очертания:

- законодательную власть осуществляет законодательный (представительный) орган государственной власти Хабаровского края – Законодательная Дума Хабаровского края¹²⁸;
- в крае устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Хабаровского края – Правительством Хабаровского края¹²⁹, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Хабаровского края – Губернатором Хабаровского края¹³⁰.

¹²⁵ Региональное право: Учебник / Под ред. Засл. юриста РФ, канд. юрид. наук, проф. В. Н. Ширяева, канд. юрид. наук, доц. А. В. Никитиной. 1-е изд. Хабаровск: Изд-во «РИОТИП» краевой типографии, 2008. С. 250.

¹²⁶ О слабости закона на момент его принятия в 1999 г. говорит и тот факт, что в него с 1999 по 2018 гг. более 100 раз вносились изменения и дополнения, требовавшие внесения изменений и дополнений и в региональное законодательство и прежде всего в конституции (уставы) субъектов РФ, что, конечно же, не способствовало укреплению авторитета этих документов.

¹²⁷ На момент подготовки издания в Уставы Хабаровского, Краснодарского и Приморского краёв было внесено дополнений и изменений, до 1999 г. 4, 5 и 3, соответственно, после 1999 г. 38, 19 и 23, в Конституцию РС (Я) – 3 и 16.

¹²⁸ До 1997 г. этот орган назывался «Хабаровская краевая Дума».

¹²⁹ До 2001 г. этот орган назывался «Администрация Хабаровского края».

¹³⁰ До 2001 г. эта должность называлась «Глава Администрации Хабаровского края».

Пунктом 31.1 ст. 34 установлено, что Губернатор края является высшим должностным лицом Хабаровского края¹³¹.

Аналогичные положения после 2003 г. были закреплены и в конституциях (уставах) других субъектов Федерации¹³².

Все российские субъекты, в том числе и Хабаровский край, установили требование о том, что, вступая в должность, глава администрации приносит присягу, текст которой закреплялся в конституции (уставе) субъекта РФ.

Что касается судебной власти то ни Конституция РФ, ни Федеральный закон №184 такой для субъектов РФ не предусматривают. А это значит, что в субъектах Федерации судебную власть осуществляют суды, входящие в единую судебную систему РФ, что и закреплено в п. 4.4. ст. 4 Устава Хабаровского края (судебную власть в Хабаровском крае осуществляют суды, входящие в единую судебную систему РФ); п. 3. ст. 16 Устава Краснодарского края. В Камчатском крае эта статья несколько расширена, но суть остаётся та же. Так п. 3 ч. 3 ст. 13 гласит, что «...судебные органы Камчатского края: мировые судьи в крае и Уставный суд края, если он образован законом Камчатского края, входят в единую судебную систему Российской Федерации».

3.2.2 Высшее должностное лицо субъекта РФ

Федеральным законом №184 (в ред. Федерального закона от 11.12.2004 №159-ФЗ) устанавливалась система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. При этом Закон предусматривает, что конституцией, уставом субъекта Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ возглавляющего высший исполнительный орган субъекта Федерации.

Общие черты изменения статусного положения исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, куда входит и высшее должностное лицо, после 1999 г. можно проследить на процессе их реформирования в Хабаровском крае.

¹³¹ Как уже говорилось выше, формулировка Устава в редакции 1996 г. гласила неопределённо: «...Глава Администрации края является высшим должностным лицом». Неясно: края или исполнительного органа? Такая запись в Уставе края появилась по личному предложению В. И. Ишаева при обсуждении Устава в третьем чтении как реакция на отсутствие консенсуса между депутатами первого созыва по этому вопросу. Термин «высшее должностное лицо» впервые получил «прописку» в российском конституционном законодательстве в Законе РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24.04.1991 г., согласно которому Президент РСФСР являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти РСФСР. В свою очередь это было лишь слегка модифицированное определение руководителей союзных республик, автономных областей и автономных округов, данное в ст. 127.8 Конституции СССР, в соответствии с которой они признавались высшими государственными должностными лицами республик, автономных областей и округов. Применительно к субъектам РФ этот термин впервые был употреблён 01.11.1991 г., в Законе РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР», введившем ст. 132.¹ следующего содержания: «Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РСФСР является высшим должностным лицом республики и главой исполнительной власти в республике в составе РСФСР». Затем он был продублирован в постановлении Верховного Совета РСФСР от 11.11.1991 «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР», в котором они признавались высшими должностными лицами республик, возглавляющими правительства республик. Правда, к моменту внесения этих изменений в Конституцию РСФСР отдельные республики входящие в состав РСФСР уже успели принять собственные законы о статусе своих президентов, в том числе признавая их высшими должностными лицами республик. В то же время принятый 05.03.1992 Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов, краевой, областной администрации» при характеристике правового положения главы администрации не воспользовался категорией «высшее должностное лицо». И только в Указе Президента РФ от 03.10.1994 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации», которым было утверждено Положение о главе администрации края, области, ... глава администрации определялся как высшее должностное лицо и руководитель органов исполнительной власти субъекта Федерации. Принятый в 1999 г. Федеральный закон №184 введя понятие «высшее должностное лицо» закрепил сложившуюся к этому моменту в субъектах Федерации практику наделения руководителей исполнительных органов указанным выше титулом, что позволяет сказать, что федеральный законодатель позаботился, насколько это возможно, о соблюдении конституционной нормы, содержащейся в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ (1993 г.).

¹³² В соответствии с Законом Амурской области от 07.06.2007 №347-ОЗ Администрация Амурской области была реорганизована в Правительство Амурской области. См.: Закон Амурской области от 07.06.2007 №347-ОЗ (ред. от 05.10.2018) «О Правительстве Амурской области» // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Амурская правда». №103, 09.06.2007.

Реформирование исполнительных органов Хабаровского края было проведено Законом края от 27.11.2001 №349 «О Правительстве Хабаровского края»¹³³, которым администрация края была переформирована в Правительство Хабаровского края. Законом определены правовые основы деятельности, состав и порядок формирования, полномочия Правительства Хабаровского края, правовой статус, порядок избрания и прекращения полномочий Губернатора Хабаровского края, а также установлены гарантии деятельности и социальные гарантии Губернатора и членов Правительства края.

Соответствующие изменения были внесены и в Устав края:

– так, ст. 34 Устава в ред. 2001 г. Губернатор Хабаровского края возведён в ранг высшего должностного лица края, возглавляющего Правительство края¹³⁴;

– ст. 36 определила Правительство Хабаровского края коллегиальным, постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти края;

– в соответствии с п. 34.1 ст. 34 Губернатор края получил неприкосновенность на всей территории Хабаровского края «...в соответствии с федеральными и краевыми законами». На наш взгляд, это несколько спорная формулировка, так как федеральным законодательством не предусматривалась неприкосновенность данной категории должностных лиц и, в общем-то, непонятно, во-первых, что это за «неприкосновенность» (что включается в это понятие), во-вторых, от кого и от чего должна защищать такая «неприкосновенность» на территории края главу исполнительного органа, у которого в руках весь региональный карательный аппарат?

По-видимому, понимая всю нелогичность этого пункта, законодатели в Законе «О Правительстве Хабаровского края» в ред. от 24.04.2002 г.¹³⁵ изложили его несколько иначе, из него был убран термин «краевыми законами», и здесь он звучал следующим образом: «...Губернатор края обладает неприкосновенностью на всей территории края в соответствии с федеральным законом». Но если будет федеральный закон, то, по всей видимости, губернатор будет обладать неприкосновенностью на всей территории России¹³⁶, как ею обладают депутаты законодательного органа субъекта Федерации (ст. 13 Федерального закона №184-ФЗ).

В соответствии с федеральным законодательством к кандидату на должность губернатора предъявляется только два требования: Губернатором может быть гражданин РФ не моложе 30 лет¹³⁷. При этом одно и то же лицо может избираться на эту должность не более двух сроков подряд (п. 5 ст. 18 Федерального закона №184 в ред. Федерального закона от 29.06.2015 №174-ФЗ).

В 2005 г. Устав края был дополнен ст. 34.1, регламентирующей порядок вступления Губернатора в должность. Статья устанавливает, что церемония вступления в должность Губернатора края проводится в торжественной обстановке.

¹³³ См.: Приамурские Ведомости от 11.12.2001 №227; Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края №11. (Ч. 2). 2001. 20 декабря.

¹³⁴ См.: О внесении изменений в Устав Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 31.10.2001 №339 // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2001. №10.

¹³⁵ См.: О Правительстве Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 27.11.2001 №349 (ред. от 24.04.2002 и от 02.10.2002) // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2001. №11 (2).

¹³⁶ Данная нелепость была устранена законодателями Хабаровского края 27.03.2002 г. внесением в Устав Хабаровского края поправки об изъятии ч. 34.1 из ст. 34 (см.: «О внесении изменений и дополнений в Устав Хабаровского края»: Закон Хабаровского края от 27.03.2002 №19 // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2002. №3).

¹³⁷ Необходимо отметить, что первоначально Устав Хабаровского края предусматривал цензы осёдлости и образования для претендента на пост Главы Администрации края. Так, ст. 34.5 гласила: «Главой Администрации края может быть гражданин РФ, <...> постоянно проживающий на территории края не менее 1 года и имеющий высшее образование». И даже при проведении первых выборов Главы Администрации Хабаровского края кандидату на этот пост В. Н. Мантулову было отказано в регистрации из-за отсутствия высшего образования. В последующем эти цензы были отменены самой Думой, как противоречащие федеральному законодательству.

На церемонию приглашаются полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, члены Совета Федерации ФС РФ, депутаты Государственной Думы ФС РФ, депутаты Думы, члены Правительства края, председатель избирательной комиссии Хабаровского края, прокурор Хабаровского края, председатель краевого суда, председатель Арбитражного суда Хабаровского края, уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае, уполномоченный по правам ребёнка в Хабаровском крае, уполномоченный по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае, председатель Контрольно-счётной палаты Хабаровского края, главы городских округов и муниципальных районов, председатели представительных органов городских округов и муниципальных районов, а также представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, общественных объединений, политических партий и других организаций.

В соответствии с федеральным законодательством в начале церемонии вступления в должность Губернатора края исполняется Государственный гимн Российской Федерации.

Глава субъекта Федерации считается вступившим в должность с момента принесения им присяги на верность народу и Конституции РФ, конституции (устава) субъекта РФ.

На церемонии вступления в должность глава субъекта Федерации выступает с обращением ко всем жителям субъекта.

В конституционном праве считается, что значение принесения присяги выборными должностными лицами многогранно. В частности, в комментарии к ст. 82 Конституции РФ отмечается, что принесение присяги является неременным условием вступления избранного лица в должность¹³⁸. С этим моментом связывается и прекращение исполнения полномочий прежним должностным лицом.

Установка на торжественность при принятии присяги имеет весьма глубокий смысл. Торжественность мероприятия не только символизирует уважение общества к самому институту высшего должностного лица, но и подчёркивает значимость акта вручения населением субъекта РФ избранному лицу права на власть, которой он может распоряжаться в полном соответствии с волей избравшего его народа, выраженной в Конституции РФ, федеральных законах, конституции (устава) и законах субъекта Федерации.

Что касается присутствия на церемонии должностных лиц, представителей общественности – оно с одной стороны, удостоверяет вступление избранного должностного лица в должность, с другой – свидетельствует о легитимности принятия им на себя, избранным должностным лицом, полномочий. При этом присутствие на церемонии перечисленных в конституции (устава) лиц – не право, а их обязанность.

Губернатор Хабаровского края имеет официальный символ власти – должностной знак Губернатора края (ст. 34.6 Устава края). Описание и порядок использования должностного знака Губернатора края устанавливаются краевым законом¹³⁹.

Как правило, конституциями (уставами) не определяется месторасположения главы субъекта и его аппарата. Законодатели ограничиваются определением административного центра (столицы) субъекта, подразумевая при этом, что органы государственной власти будут располагаться именно там.

Федеральный закон №184 определил, что статус высшего должностного лица закрепляется в конституциях (уставах) субъектов РФ.

Так, Устав Хабаровского края устанавливает, что статус Губернатора края, организация и порядок его выборов определяются федеральным законом¹⁴⁰, Уставом края и краевыми зако-

¹³⁸ Комментарий к Конституции РФ / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 691—694.

¹³⁹ О должностном знаке Губернатора Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 28.07.2010 №27 (ред. от 10.12.2012) // Собрание законодательства Хабаровского края, 12.09.2010, №8 (97) (Ч. 1).

¹⁴⁰ Прошедшие в сентябре 2018 г. выборы региональных и муниципальных руководителей показали несоответствие федерального законодательства о выборах в субъектах РФ ожиданиям крепнущего в России гражданского общества. Итоги говорят,

нами. Устав устанавливает только одно ограничение в отношении Губернатора: Губернатор не может быть одновременно депутатом любого представительного органа и заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Анализ полномочий Губернатора Хабаровского края позволяет говорить о том, что они складываются из полномочий выборного должностного лица края¹⁴¹, высшего должностного лица края и председателя Правительства края.

К полномочиям Губернатора как выборного должностного лица края необходимо отнести, во-первых, его право вносить предложения по внесению изменений и дополнений в Устав края, и, во-вторых, полномочия по взаимоотношению с законодательным (представительным) органом, такие как:

- 1) решение о роспуске Законодательной Думы Хабаровского края;
- 2) созыв внеочередного заседания Думы;
- 3) созыв вновь избранной Думы на первое заседание ранее установленного срока.

Данные полномочия Губернатор не вправе передавать замещающему его лицу¹⁴².

Как высшее должностное лицо края Губернатор обладает следующими полномочиями:

1) представляет Хабаровский край в отношениях с органами власти, управления и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей, при этом, вправе вести переговоры, подписывать договоры и соглашения от имени Хабаровского края. Согласовывает международные договоры РФ, затрагивающие вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, или его полномочия по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в порядке, определяемом федеральным законом;

2) формирует высший исполнительный орган государственной власти Хабаровского края – Правительство края в соответствии с федеральными и краевыми законами¹⁴³;

что избиратели, во-первых, из-за «муниципального порога» были лишены возможности реального выбора из представленного избиркомами списка кандидатов. В разговорах у большинства избирателей сквозила мысль «не из кого выбирать». В результате и это, во-вторых, избиратели в четырёх субъектах РФ, где проходили вторые туры, голосовали зачастую не разумом, а эмоциями «...главное, что бы не победил действующий губернатор, а кто ни будь другой» и было уже неважно кто это будет... Таким образом, итоги голосования в четырёх субъектах РФ говорят том, что необходимо отменять муниципальный фильтр и вводить на выборах глав администраций, графу «против всех», что позволит выявить действительное предпочтение избирателей.

¹⁴¹ Представительские функции всенародно избранного должностного лица, которые он не может передать администратору, назначенному временно исполнять обязанности губернатора, в случае досрочного прекращения полномочий по причинам, изложенным в ст. 38 Устава края.

¹⁴² Мировая практика нашла выход из этой ситуации в одновременных выборах Президента (губернатора) и вице-президента (вице-губернатора). Иными словами, выбранное вместе с Президентом (губернатором) должностное лицо в случае досрочной отставки Президента (губернатора), его временного отсутствия по другим причинам может выполнять полномочия Президента (губернатора) в полном объёме. Конституции (уставы) ряда субъектов РФ попытались использовать эту практику, закрепив в своих нормативных документах возможность одновременных выборов губернатора и вице-губернатора. Иными словами, выбранное вместе с губернатором должностное лицо в случае досрочной отставки губернатора может выполнять его полномочия в полном объёме. В Хабаровском крае в мае 2005 г. была введена должность вице-губернатора, назначение на которую происходило после согласования с Законодательной Думой, но хабаровский вице-губернатор не получил право на исполнение представительских полномочий, ряда полномочий высшего должностного лица и председателя правительства. Позже Дума уже не участвовала в его назначении.

¹⁴³ Так, в соответствии с п. 1. ст. 22 Устава Камчатского края Губернатор края согласовывает с Законодательным Собранием назначение на должность первого вице-губернатора – первого заместителя председателя Правительства края; вице-губернатора – заместителя председателя Правительства края; заместителя председателя Правительства края, осуществляющего координацию и контроль деятельности в сфере бюджетной и финансовой политики; заместителя председателя Правительства края, осуществляющего координацию и контроль деятельности в сфере управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности края. Пунктом 6 ст. 39 Устава Краснодарского края устанавливается, что первый заместитель главы администрации (губернатора) Краснодарского края назначается главой администрации (губернатором) Краснодарского края по согласованию с Законодательным Собранием края. Пунктом 40.1. Устава Хабаровского края (в ред. от 27.03.2002) закреплялось положение о том, что Губернатор края вносил в Законодательную Думу края предложение о согласовании назначения на должности первого заместителя Председателя Правительства края по экономическим вопросам, первого заместителя Председателя Правительства края по вопросам строительства и топливно-энергетического

3) обнародует краевые законы, удостоверяя их обнародование путём издания специальных актов либо отклоняя их;

4) вносит в Думу проект закона края о роспуске представительного органа муниципального образования по основаниям, предусмотренным федеральным законом;

5) вправе отрешить от должности главу муниципального образования и назначить новые выборы;

6) принимает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты – постановления и распоряжения.

Как Председатель Правительства Хабаровского края Губернатор края обладает следующими полномочиями:

1) осуществляет руководство деятельностью Правительства края;

2) определяет структуру исполнительных органов государственной власти края;

3) разрабатывает и реализует краевую политику в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Хабаровского края и в соответствии с нею краевые программы;

4) представляет Правительство края в отношениях с Думой, с другими органами государственной власти в Хабаровском крае, органами местного самоуправления, с юридическими и должностными лицами, с населением Хабаровского края;

5) представляет Думе один раз в полугодие сообщение о социально-экономическом положении Хабаровского края и основные направления деятельности Правительства края;

6) представляет в Думу ежегодные отчёты о результатах деятельности Правительства края, в том числе по вопросам, поставленным Думой;

7) ежегодно представляет на утверждение Думы краевой бюджет и отчёт об его исполнении;

8) осуществляет функции распорядителя кредитов при исполнении бюджета, за исключением расходов, предусмотренных на содержание Думы;

9) вправе вносить законопроекты в Думу;

10) вправе участвовать в работе Думы с правом совещательного голоса;

11) вносит в Думу предложение (предложения) о кандидатурах на должности членов Правительства края, в согласовании назначения на должность которых участие Думы является обязательным;

12) назначает своего полномочного представителя в Думе;

13) незамедлительно информирует Думу в случае введения чрезвычайного положения на территории Хабаровского края;

14) вносит на рассмотрение Президента РФ, Правительства РФ проекты указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, издание которых находится в их компетенции;

15) представляет к государственным наградам, званиям и премиям РФ;

16) взаимодействует с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти на территории Хабаровского края;

17) назначает представителя в Совете Федерации от Правительства края;

18) назначает в соответствии с федеральным законодательством и краевыми законами руководителей предприятий, организаций и учреждений, находящихся в составе краевой государственной собственности;

комплекса, министра финансов края. Статья отменена в 2009 г. Но потенциальная возможность участия краевого законодательного (представительного) органа в формировании исполнительного органа в уставе края сохранена фиксацией в п. 10 ст. 34.1 Устава края положения о том, что постановлениями Думы «...назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица края, оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией РФ, федеральными законами, настоящим Уставом».

19) назначает половину членов избирательной комиссии Хабаровского края и освобождает их от исполнения обязанностей;

20) осуществляет контроль за выполнением органами местного самоуправления переданных им федеральными законами полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также краевыми законами полномочий Правительства края;

21) даёт обоснование необходимости изменения административно-территориального устройства края, осуществляет меры по административно-территориальному устройству;

22) подписывает постановления Правительства края.

Данный перечень не является исчерпывающим, так как п. 34 ч. 35.1 ст. 35 предусматривает возможность осуществления иных полномочий, установленных федеральными и краевыми законами.

Аналогичные положения имеются и в конституциях (уставах) других субъектов Российской Федерации.

Полномочия высшего должностного лица прекращаются в связи с истечением его полномочий либо досрочно в случаях и порядке, установленных федеральным законом, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Так, ст. 38 Устава Хабаровского края устанавливает, что полномочия Губернатора края прекращаются досрочно в случаях:

а) его смерти;

б) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия Думой;

в) его отставки по собственному желанию;

г) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом;

д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

з) его выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;

и) утраты им гражданства РФ, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

к) его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории края, на основании и в порядке, установленных федеральным и краевым законами.

Этой же статьёй предусматривается право Думы выразить недоверие Губернатору края в случае:

а) издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, Уставу края и краевым законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Губернатор края не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, Устава края и краевых законов, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

в) ненадлежащего исполнения Губернатором края своих обязанностей.

Решение Думы о недоверии Губернатору края направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении Губернатора края от должности. Отрешение от должности Губернатора влечёт за собой отставку возглавляемого им Правительства края.

В случае отставки Правительства края оно продолжает действовать до формирования нового Правительства края.

Аналогичные положения закреплены в конституциях (уставах) других субъектов РФ, в том числе и дальневосточных, где большинство субъектов ввели должность высшего должностного лица, а высшими исполнительными органами стали правительства (РС (Я), Камчатский край, Амурская, Сахалинская, Магаданская области, ЕАО, Чукотский АО).

В Краснодарском крае Уставом края определено, что глава администрации (губернатор) входит в состав высшего исполнительного органа государственной власти края – администрации края, без упоминания термина «высшее должностное лицо...», поэтому его правовой статус будет рассмотрен в следующем параграфе.

Что касается субъектов РФ в ранге республик, то пример Республики Саха (Якутия) показывает, что статус высших органов государственной власти и должностных лиц, их возглавляющих, за истекшие годы очень сильно изменился. Начать хотя бы с того, что если в 1990 г. в республиках появились президенты республик с практически неограниченными полномочиями, то в последующем эти должности были обозначены в соответствии с Федеральным законом №184-ФЗ как «главы республик». Так, в 2002 г. ст. 65 Конституция РС (Я) была сокращена примерно в четыре раза до: «Президент является главой Республики Саха (Якутия) и высшим должностным лицом, возглавляет исполнительную власть в республике». В Конституцию были внесены поправки, которые отменили такие дискриминационные требования к Президенту РС (Я), как обязательное владение (помимо русского) якутским языком и ценз осёдлости в 15 лет. В последующем по-новому звучала и ст. 69, в соответствии с которой Президентом РС (Я) может стать любой гражданин РФ, «...соответствующий требованиям федерального законодательства». Раньше возглавить Якутию имел право лишь гражданин Якутии.

Большинство этих новшеств было встречено в научных кругах РС (Я) негативно¹⁴⁴. Наиболее красочную характеристику работе государственных органов РС (Я) по приведению правового поля субъекта Федерации в соответствие с федеральным законодательством дал редактор газеты «Наше время» Роман Мандзяк, охарактеризовав работу по приведению республиканского правового поля в строгое соответствие с федеральным законодательством как ущемление интересов республики¹⁴⁵.

3.2.3 Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Основные параметры статуса высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации установлены в ст. 20 Федерального закона №184, в соответствии с которой:

- он является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ;
- обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта Федерации;
- его наименование, структура¹⁴⁶, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учётом их исторических, национальных и иных традиций;

¹⁴⁴ Подробнее см.: Изменения в Конституции Якутии: о чем стоит помнить, принимая решение // [Электронный ресурс]. Код доступа: www.1sn.ru (дата обращения – 16.03.2017).

¹⁴⁵ Мандзяк Р. За двадцать лет Конституция Якутии изменилась до неузнаваемости // [Электронный ресурс]. Код доступа: www.1sn.ru (дата обращения – 16.03.2017).

¹⁴⁶ Пунктом «м» ст. 5 Федерального закон №184 в первоначальной редакции устанавливалось, что законом субъекта Федерации утверждается схема управления субъектом РФ и определяется структура высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Таким образом, федеральный законодатель поставил точку в долгом споре между региональными органами государственной власти о возможности и необходимости утверждения схемы управления субъектами законодательными (представительными) органами субъектов и определения структуры высшего исполнительного органа субъекта, предоставив им такое право. Во исполнение Федерального закона депутаты Законодательной Думы Хабаровского края

– он обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

31.10.2001 г. приняли краевой Закон «О схеме управления Хабаровским краем». Закон состоял из двух статей. Статья 1 утверждала схему, ст. 2 вводила Закон в силу с 01.01.2002. Предложенная в законе схема управления Хабаровским краем состояла из 17 квадратиков, соединённых между собой сплошной и пунктирной линиями, обозначающими управление и взаимодействие. По мнению авторов данного исследования, такая схема никого ни к чему не обязывает. Естественен вопрос: стоило ли в течение ряда лет «ломать копья», чтобы получить такую фикцию? На наш взгляд, хабаровские депутаты (да и не только хабаровские) подошли к очень важному вопросу совершенно формально, так как если исходить из уставного принципа, что первейшая задача Думы – утверждение бюджета края, то естественно, что схема управления краем должна высветить прежде всего бюджетные средства, направляемые на организацию управления краем исходя из приоритетов и бюджетных возможностей, определённых депутатами на данный исторический момент и закреплённых законом. По мнению О. А. Мельниковой и В. Г. Цуприк, «под схемой управления субъектом Федерации и её назначением должны пониматься совокупность принципов и механизмов организации государственного управления, обеспечивающих эффективное функционирование и взаимодействие действующих на территории субъекта Федерации федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления. Схема управления должна быть нормативно-методическим документом, являющимся основанием для согласования основных решений и действий органов управления субъектом Федерации, направленных на комплексное управление экономическими, социальными и иными процессами на территории субъекта <...> в целях реализации программ его социально-экономического развития» (см.: Мельникова О. А., Цуприк В. Г. О схеме управления субъектом Федерации // В сб.: Экономика, управление и право на Востоке России. Хабаровск: ДВАГС, 2002. Ч. II. С. 6—10. Философский словарь под СТРУКТУРОЙ (лат. structura – строение) понимает строение и внутреннюю форму организации системы, выступающей как единство устойчивых взаимосвязей между её элементами, а также законов данных взаимосвязей // Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М.: Политиздат. 1987. С. 462. Понимая всю бесперспективность ожидания от региональных законодателей именно *схемы* управления субъектом, федеральный законодатель изменил ст. 5 Федерального закон №184, ввёл новый термин и на день подготовки пособия она выглядит следующим образом: законом субъекта РФ «устанавливается *система* исполнительных органов государственной власти субъекта РФ» (курсив наш. – Б.Х.). Но оставили в ст. 20 положение о том, что, как говорилось выше, *структура*, порядок формирования высшего исполнительного органа устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ. СИСТЕМА (греч. systema – составленное из частей, соединённое) – совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определённую целостность, единство // Философский словарь... С. 427—428. Региональные законодатели в этих двух понятиях из разных статей («система» – ст. 5 и «структура» – ст. 20) выбрали более простое для их понимания и продолжают, в большинстве своём, заменив квадратики на простое перечисление органов исполнительной власти, законом определять «систему» (так в соответствии с приложением к Закону Хабаровского края [См.: Закон Хабаровского края от 27.04.2005 №272 «О системе исполнительных органов государственной власти Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края, 12.06.2005, №5 (34)], система исполнительных органов государственной власти Хабаровского края представлена следующим образом «Губернатор Хабаровского края; Правительство Хабаровского края; министерства Хабаровского края; иные органы исполнительной власти Хабаровского края, формируемые Правительством Хабаровского края», отдав процесс установления структуры высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в нарушение Федерального закона, в руки глав исполнительной власти. Так, например: 1) пунктом 3 ч. 30.3 ст. 30 Устава Хабаровского края определяется, что законом края «устанавливается система исполнительных органов государственной власти края». В соответствии с этой нормой принят Закон Хабаровского края от 27.04.2005 №272 «О системе исполнительных органов государственной власти Хабаровского края», о котором говорилось выше; Пункт 3.1 ч. 35.1 ст. 35 Устава Хабаровского края устанавливает, что «Губернатор края обладает следующими полномочиями <...> определяет структуру исполнительных органов государственной власти края». На этом основании Губернатор Хабаровского края издал распоряжение №754-р от 24.11.2011 «О вопросах структуры органов исполнительной власти Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края, 30.11.2011, №11 (112) (Ч. 1). В Уставе Хабаровского края в ред. краевого закона №19 от 27.03.2002 в п. 2 ч. 30.3 ст. 30 было положение о том, что законом края «...утверждается *схема* управления краем, в п. 9 ч. 35.1 ст. 35 устанавливалось, что Губернатор края «...представляет Думе *структуру* Правительства края одновременно с проектом закона о краевом бюджете на очередной год» (курсив наш. – Б.Х.). Как видим ранее было совершенно иное понимание требований федерального законодательства. 2) Пунктом 11 ч. 2 ст. 38 Устава Амурской области определено, что законом области «устанавливается система исполнительных органов государственной власти области». В соответствии с этой нормой принят Закон Амурской области от 07.06.2007 №344-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Амурской области» // Амурская правда, 09.06.2007. №103. Частью 3 ст. 45 Устава Амурской области установлено, что «...структура, порядок формирования и полномочия Правительства области определяются законом области в соответствии с настоящим Уставом. Но 18.06.2007 Губернатор области издал постановление №391 (ред. от 01.08.2018) «О структуре исполнительных органов государственной власти Амурской области» // Первоначальный текст опубликован в издании «Вестник администрации Амурской области», 24.07.2007, №10. Приведённые выше примеры, во-первых, очень наглядно говорят о бесконтрольности со стороны представительных органов за разбуханием исполнительных органов, которое первый обязан осуществлять по отношению ко второму через систему управления, подкреплённую строкой в бюджете края на содержание исполнительного органа краевой государственной власти и утверждением его *структуры* в соответствии с предусмотренным объёмом средств! Во-вторых, появляются вопросы к позиции структурных подразделений Минюста РФ по итогам экспертиз региональных нормативных актов имеющих, на наш взгляд, существенные нарушения федерального законодательства. И как результат в штатных расписаниях администраций появляются всё новые и новые структуры. Так, по состоянию на 01.01.2017 г. в штате аппарата губернатора Хабаровского края числятся: 1 вице-губернатор края, 3 первых заместителя Председателя Правительства края, 11 зам. Председателя Правительства; 3 зам. Председателя Правительства – министра, 10 министров (в 2016 г. появилось новое министерство – Министерство юстиции), 9 нач. Главных управлений, 6 нач. управлений // См. Официальный сайт

– финансирование субъекта Федерации и возглавляемых им органов исполнительной власти осуществляется за счёт средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьёй.

Субъекты Федерации приняли свои региональные законы об исполнительных органах. Первоначально это были администрации, возглавляемые главами администраций¹⁴⁷. В Краснодарском крае, наоборот, первая редакция Государственного Устава края предусматривала правительство края, в последующем, с 1997 г., как уже говорилось выше, правительство было заменено на администрацию.

После появления Федерального закона №184 субъекты Федерации вынуждены были привести свои нормативные правовые акты в строгое соответствие с указанными нормами федерального закона. При этом в дальневосточных субъектах в первом десятилетии XXI столетия эта работа закончилась созданием региональных правительств¹⁴⁸, кроме Приморского края.

Так, в Хабаровском крае в соответствии с законами Хабаровского края от 31.10.2001 №339 «О внесении изменений и дополнений в Устав Хабаровского края» и от 27.11.2001 №349 «О Правительстве Хабаровского края», Губернатор края 26.12.2001 Постановлением «О реорганизации администрации Хабаровского края»¹⁴⁹:

во-первых, реорганизовал администрацию Хабаровского края как орган исполнительной власти края в Правительство Хабаровского края как высший исполнительный орган государственной власти края;

во-вторых, утвердил структуру исполнительных органов власти Хабаровского края, преобразовав их в министерства;

в-третьих, утвердил перечень иных органов исполнительной власти края, формируемых Правительством края, к которым отнесены: региональная энергетическая комиссия – Комитет по политике цен Правительства Хабаровского края¹⁵⁰; Главное управление рыбного хозяйства; Управление по делам архивов; Управление ветеринарии; Управление записи актов гражданского состояния; Центр стратегического планирования; Государственная жилищная инспекция; представительство Правительства Хабаровского края при Правительстве РФ; агентство по оборонным отраслям промышленности.

В соответствии с Уставом края (п. 36.3 ст. 36), в структуру Правительства края входят: Губернатор края, являющийся по должности Председателем Правительства края; вице-губернатор края; первые заместители Председателя Правительства; заместители Председателя Правительства; и министры Хабаровского края¹⁵¹.

Правительства Хабаровского края: [Электронный ресурс]. Код доступа: www.khabkrai.ru (дата обращения – 15.01.2017).

¹⁴⁷ Как пример см.: Закон Амурской области от 03.07.2003 №219-ОЗ (ред. от 19.04.2004) «О структуре администрации Амурской области» // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Амурская правда», №183, 04.07.2003. Закон отменён. Закон Магаданской области от 10.07.2002 №259-ОЗ (ред. от 11.03.2013) «О губернаторе Магаданской области и администрации Магаданской области» // Первоначальный текст документа опубликован в издании Приложение к газете «Магаданская правда», 17.07.2002. №079 (19002). Закон отменён. Закон Сахалинской области от 29.12.2001 №309 (ред. от 21.04.2009) «Об Администрации Сахалинской области» // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Губернские ведомости», №8—9 (1409—1410), 15.01.2002. Закон отменён.

¹⁴⁸ См.: О Правительстве Чукотского автономного округа: Закон Чукотского автономного округа от 01.03.2001 №15-ОЗ // Крайний Север, №10 (1251), 09.03.2001. О Правительстве Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 27.11.2001 №349 // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края, 20.12.2001, №11 (часть 2). О Правительстве Амурской области: Закон Амурской области от 07.06.2007 №347-ОЗ // Амурская правда, 09.06.2007, №103. О Правительстве Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 17.11.2010 №103-ЗО // Губернские ведомости, 24.11.2010, №214 (3661). О правительстве Еврейской автономной области: Закон ЕАО от 27.06.2012 №79-ОЗ // Биробиджанская звезда, 11.07.2012, №48. О губернаторе Магаданской области и Правительстве Магаданской области: Закон Магаданской области от 26.12.2013 №1674-ОЗ // Магаданская правда, 27.12.2013, №103 (20651).

¹⁴⁹ О реорганизации администрации Хабаровского края: постановление Губернатора Хабаровского края от 26.12.2001 №540 // Сборник нормативных актов администрации Хабаровского края, 2002, №12.

¹⁵⁰ Далее в этом абзаце для облегчения чтения словосочетание «Правительство Хабаровского края» опускается.

¹⁵¹ Сложившаяся практика показывает, что в законодательстве субъектов РФ по-разному определяется состав высшего

Правительство края обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование Правительства осуществляется за счёт средств краевого бюджета, предусмотренных отдельной статьёй.

Правительство края подотчётно Думе в пределах полномочий последней, определённых краевыми законами.

Статус, структура, порядок формирования и полномочия Правительства края определяются Уставом края, федеральными и краевыми законами.

Правительство края обеспечивает реализацию полномочий исполнительной власти Хабаровского края, осуществление задач социально-экономического развития, исполнение на территории края Конституции РФ, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ, Устава края, краевых законов и иных нормативных правовых актов края.

К полномочиям Правительства Хабаровского края отнесено (ст. 37 Устав Хабаровского края):

- осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;
- разработка для представления Губернатором края в Думу проекта краевого бюджета, а также проектов программ социально-экономического развития края;
- обеспечение исполнения краевого бюджета и подготовка отчёта об их исполнении для представления отчётов Губернатором края в Думу;
- подготовка ежегодных отчётов о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Думой, для представления их Губернатором края в Думу;
- управление и распоряжение собственностью края в соответствии с краевыми законами, а также управление федеральной собственностью, переданной Хабаровскому краю в управление в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;
- формирование иных органов исполнительной власти края и обеспечение их эффективной работы, контроль за осуществлением функций исполнительной власти органами местного самоуправления в пределах, переданных им законами полномочий;
- право предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, Уставу края, краевым законам и иным нормативным правовым актам края, а также право обратиться в суд;
- право обращения в Конституционный Суд РФ;
- осуществление иных полномочий, установленных федеральным и краевым законодательством, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции России.

Законом определены правовые основы и основные принципы деятельности Правительства края. Так, Правительство осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, Устава края, краевых законов и иных краевых нормативных правовых актов. В своей деятельности краевое правительство руководствуется принципами верховенства Конституции РФ и федеральных законов, народо-властия, разделения властей, законности, гласности и ответственности.

За нарушение федеральных и краевых законов, подтверждённое решением суда, Законодательная Дума Хабаровского края может выразить недоверие членам правительства, в согла-

исполнительного органа, что дало отдельным юристам возможность высказать суждение о трудности определения общих критериев формирования этих структур. Подробнее см. Административное право РФ / Отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М.: Юрист, 2004. С. 180.

совании назначения на должность которых она принимала участие. Решение о выражении недоверия принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательной Думы, это решение может быть обжаловано в суде. Выражение недоверия влечёт немедленное освобождение от должности.

Для решения оперативных вопросов и в целях повышения эффективности работы Правительства Хабаровского края Губернатор края Постановлением от 17.01.2002 №22 утвердил Положение о Президиуме Правительства Хабаровского края¹⁵² и состав Президиума при Правительстве Хабаровского края. Положением установлено, что заседания Президиума Правительства края проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседания назначаются Губернатором края, а в его отсутствие – первым заместителем Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей). В случае рассмотрения Президиумом актов нормативного характера на заседание приглашается руководитель главного государственного-правового управления Губернатора и Правительства края.

В 2002 г. в целях повышения эффективности работы Правительства края Постановлением №28¹⁵³ Губернатором было введено понятие «расширенное заседание Правительства»¹⁵⁴, было разрешено участвовать в деятельности расширенного заседания Правительства края по обсуждению и выработке решений наравне с министрами следующему кругу должностных лиц: начальнику Управления внутренних дел Хабаровского края; начальнику Главного управления Центрального банка РФ по Хабаровскому краю; председателю совета ректоров высших учебных заведений Хабаровского края; руководителю аппарата Губернатора края; председателю совета по предпринимательству при Губернаторе края; председателю совета директоров промышленных предприятий и организаций Хабаровского края.

Что касается Краснодарского края, то реформирование краевых органов власти и управления здесь происходило не менее драматично и коснулось не только представительного, но и исполнительного органа.

Реформирование началось, как и в дальневосточных субъектах, с разгона представительных органов. Но если на Дальнем Востоке дело заканчивалось на местном уровне, то в Краснодарском крае вмешалось федеральное руководство. Так, несмотря на то, что председатель Краснодарского краевого Совета народных депутатов Н. И. Кондратенко неоднократно подчёркивал, что в крае деятельность ГКЧП не поддерживалась, но пресса настойчиво отвергала эти утверждения. В результате 23.08.1991 г. было подписано Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «Об освобождении председателя Краснодарского краевого Совета народных депутатов»¹⁵⁵, в котором говорилось, что председатель крайсовета Н. И. Кондратенко освобождён от занимаемой должности в связи с его поддержкой ГКЧП, нарушением Конституции и законов РСФСР. Несколько ранее Президент РСФСР Б. Н. Ельцин своим Указом от 21.08.1991 №70 «Об отстранении от обязанностей председателей исполнительных комитетов краевого и ряда областных Советов народных депутатов РСФСР»¹⁵⁶ отстранил от должности также председателя исполкома Краснодарского краевого Совета Н. И. Горового, ему тоже вменялась в вину поддержка ГКЧП.

¹⁵² Первоначальный текст документа опубликован не был. (КонсультантПлюс).

¹⁵³ О членах расширенного заседания Правительства Хабаровского края: постановление Губернатора Хабаровского края от 18.01.2002 №28 // Сборник нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Хабаровского края, 2002, №1. Документ отменён.

¹⁵⁴ Этим же постановлением было отменено постановление Главы Администрации края о коллегии при Главе Администрации края (от 14.05.2001 №87). По-видимому, истинные причины введения «расширенного заседания Правительства» лежали в желании сохранить участие указанных лиц, когда-то членов коллегии, в заседаниях Правительства, так как они не вошли в его состав.

¹⁵⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №35, ст. 1151.

¹⁵⁶ Там же. №34, ст. 1144.

Формирование новых органов исполнительной власти в крае началось 24.08.1991 г., когда Президент РСФСР Б. Н. Ельцин своим Указом¹⁵⁷ назначил главой администрации Краснодарского края В. Н. Дьяконова. Но уже через год с небольшим по предложению демократического актива края им же был снят с должности.

Процесс формирования структуры администрации Краснодарского края длился до лета 1992 г. Именно к этому времени администрация смогла представить общую структуру администрации, которая была утверждена постановлением главы администрации от 29.06.1992 №315 «О структуре администрации Краснодарского края»¹⁵⁸.

Структура администрации края не оставалась неизменной, постоянно происходили малые и большие реорганизации – как качественные, так и количественные. В последующие годы возросло количество заместителей главы администрации, число комитетов, управлений и отделов. По мнению официальных представителей администрации края, причинами, вызвавшими указанные изменения, были следующие: а) новые процессы, которые возникли в ходе осуществления экономических реформ; б) изменения геополитической ситуации на Северном Кавказе и в) новое геополитическое положение Краснодарского края¹⁵⁹.

В ходе реформы в крае был разработан и принят большой пакт документов.

В отличие от дальневосточных субъектов исполнительным органом Краснодарского края с 1993 по 1997 г. было правительство, деятельность которого определялась Уставом края. Возглавлял правительство глава правительства. В соответствии с изменениями, внесёнными в край Устав в 1997 г., исполнительную ветвь в крае стала осуществлять администрация.

Статус лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края, их основные права и обязанности, ограничения для лиц, замещающих краевые государственные должности в краевых исполнительных органах государственной власти, виды и объем предоставляемых им государственных гарантий, иные вопросы обеспечения их деятельности регулирует Закон Краснодарского края «О статусе лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края»¹⁶⁰.

Подводя итог реформирования органов государственной власти и управления в Краснодарском крае в последнее десятилетие XX столетия, нельзя не согласиться с мнением В. В. Прилепского, что «...периодические изменения в структуре, количественном составе администрации Краснодарского края <...> свидетельствуют о наличии неустойчивости в процессе формирования и реорганизации органов власти, что привело к росту управленческого аппарата и увеличению расходов на его финансирование. Шёл поиск оптимального пути, системы управления. Однако эффективность управления достигалась путём роста численности чиновников, что увеличивало расходы на содержание исполнительных и законодательных органов власти. С этой точки зрения следует поставить вопрос об эффективности такого подхода, достигаемой, перефразируя классика, „числом, а не умением“. К сожалению, тенденция увеличения чиновничьего аппарата получила развитие и в дальнейшем»¹⁶¹.

Наиболее красноречивым примером, подтверждающим этот тезис, является Закон края «О системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и струк-

¹⁵⁷ Там же. №35, ст. 1160.

¹⁵⁸ Администрация Краснодарского края. Ведомственный архив. Оп. 1, д. 21, л. 292—293.

¹⁵⁹ ГАКРК. Ф. Р-687, оп. 7, д. 4165, л. 296.

¹⁶⁰ О статусе лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 06.11.2009 №1855-КЗ (ред. от 04.03.2015) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края», 09.11.2009, №24.

¹⁶¹ Прилепский В. В. Становление субъекта РФ в системе федеративных отношений (на примере Краснодарского края) / Отв. ред. В. В. Черноус / Южнороссийское обозрение Центра системных региональных исследований и прогнозирования ИППК РГУ и ИСПИ РАН. Вып. 27. Ростов-на-Дону: Изд. СКНЦ ВШ, 2005. С. 30.

туре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края – администрации Краснодарского края»¹⁶² в ред. от 02.06.2012 г. в соответствии с которым исполнительными органами в крае являются министерства, департаменты, управления, а также государственная жилищная инспекция Краснодарского края и постоянное представительство администрации Краснодарского края при Правительстве РФ. Структура высшего исполнительного органа края – администрации исполнена в приложении к Закону в виде нескольких квадратов.

Подводя итоги основам организации системы органов исполнительной власти в дальневосточных субъектах Федерации и Краснодарского края, необходимо отметить, что российским законодательством сформулированы основные принципы их деятельности, определена система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта, возглавляемым высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), порядок их формирования, полномочия, механизм досрочного прекращения полномочий.

Вместе с тем прошедшие в сентябре 2018 г. выборы глав региональной исполнительной власти показали несоответствие федерального законодательства ожиданиям развивающегося российского гражданского общества, когда действующие губернаторы не смогли победить во втором туре прямых выборов. Этот прецедент говорит о необходимости изменения федерального законодательства регламентирующего выборы руководителей исполнительных органов в субъектах РФ. А именно отмены «муниципального фильтра» и введения в избирательных бюллетенях графы «против всех».

Субъектам Федерации предоставлена возможность самостоятельно определять конкретную организацию государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Анализ федерального закона о Правительстве РФ и законов о правительствах субъектов Федерации показывает, что если закон о федеральном Правительстве закреплял его деятельность в сферах: экономики; бюджета, финансов, кредитов, денежной политики; в социальной сфере; в сфере науки, культуры, образования; природопользования и охраны окружающей среды; обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; по обеспечению обороны и государственной безопасности РФ; внешней политики и международных отношений и т.д., то региональные законы в большинстве своём переписывают уставные нормы и фиксируют организационные. Что касается полномочий региональных правительств, то они в большинстве законов «свалены в общую кучу» в отдельной статье, без разбивки по сферам деятельности. При этом региональные законы в основной своей массе по содержанию практически ничем не отличаются друг от друга; такое впечатление, что они списаны с одного образца.

Большим недостатком регионального законодательства, на наш взгляд, является:

во-первых, отсутствие в региональных законах:

– полномочий заместителя председателя правительства (администрации), министров субъектов РФ¹⁶³;

– перечня вопросов, по которым руководители правительств (администратий) субъектов Федерации ежегодно отчитываются о результатах своей деятельности¹⁶⁴ перед региональ-

¹⁶² Закон Краснодарского края от 21.10.2015 №3255-КЗ (ред. от 21.12.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Кубанские новости», №168, 29.10.2015.

¹⁶³ В Федеральном законе о Правительстве РФ этому вопросу посвящены три статьи – ст. 24, 25, 26.

¹⁶⁴ На федеральном уровне этот вопрос был урегулирован специальным Указом Президента РФ, который потребовал от органов исполнительной власти субъекта РФ ежегодно отчитываться по 12 вопросам. См.: Указ Президента РФ от 21.08.2012 №1199 (ред. от 16.01.2015) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2012. №35, ст. 4774. Указ отменён в связи с изданием Указа

ными законодательными (представительными) органами и **критерии** оценки такого отчёта¹⁶⁵, что говорит об отсутствии возможности контроля за деятельностью региональных исполнительных органов со стороны населения субъектов РФ в лице региональных представительных органов¹⁶⁶;

- во-вторых, предоставление высшим должностным лицам и членам региональных правительств гарантий профессионального образования и дополнительного профессионального образования с сохранением денежного содержания на период обучения, т.е. за счёт бюджета субъекта РФ¹⁶⁷.

Проведённые анализы строительства органов государственной власти субъектов РФ и формирования нормативной правовой базы, регламентирующей их деятельность, позволяет сказать, что исполнительная власть занимает важное место в системе организации государственного управления в субъектах Федерации, в обеспечении государственного единства федеративного государства. Она обладает рядом характерных особенностей статуса, структуры, организации и деятельности, заключающиеся в том, что именно в её руках сосредоточены финансы и материальные ресурсы субъекта РФ, она представлена разветвлённой системой органов, является коллективом, состоящим из государственных служащих, технических исполнителей и иных работников, которые, как правило, назначаются на должность.

После изъятия термина «структура» из Федерального закона №184 региональная система администрации утверждалась законами субъектов РФ¹⁶⁸, которые устанавливали систему исполнительных органов государственной власти краёв, областей, ... и структуру высшего исполнительного органа государственной региональной власти – администрации/правительства.

§4 Понятие, общая характеристика государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации

4.1 Уровни осуществления государственной гражданской службы в субъектах РФ

Заметное место в процессе становления субъектов РФ государственными образованиями занимает институт государственной гражданской службы субъектов РФ.

Президента РФ от 14.11.2017 №548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017, №47, ст. 6963. Указ №548 установил перечень из 23 вопросов.

¹⁶⁵ В связи с этим считаем необходимым напомнить пример ответственности должностных лиц за бездействие, которое приводит Л. А. Велихов в своей работе «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства», считающейся работой методологического плана, но представляющей собой уникальный даже для настоящего времени курс для вузов, действующих политиков, государственных и муниципальных служащих. Велихов в 1928 г. писал, что «...в Англии существует бытовой приём, не зафиксированный в законодательстве. Устанавливается известная минимальная норма благоустройства в какой-либо отрасли хозяйства (например, в городе должно быть не более 2% неграмотных, смертность не должна превышать 20 человек на тысячу в год и т.п.). Когда сказанная норма нарушена, должностные лица отдаются под суд, так сказать, механически за бездействие власти». (Подробнее см.: *Говоренкова Т. М.* Читаем Велихова вместе. – М.: Муниципальная власть. 1999. – С. 122).

¹⁶⁶ Подробнее об этой проблеме в субъектах РФ см.: *Хачатурян Б. Г.* Историография формирования института парламентского контроля в субъектах Российской Федерации: Монография. Хабаровск: Дальневосточный центр муниципального права, 2019.

¹⁶⁷ К примеру, повышение квалификации учителя, преподавателя ВУЗ-ов осуществляют, как правило, за свой счёт.

¹⁶⁸ На день подготовки данного пособия действовали: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 19.06.2007 458-З №929-III (ред. от 09.10.2014) «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» // Первоначальный текст документа опубликован в газет «Якутия», 17.07.2007, №130; Закон Камчатского края от 29.03.2012 №30 (ред. от 15.11.2016) «О системе исполнительных органов государственной власти Камчатского края» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Официальные Ведомости», 05.04.2012, №110—111; Закон Хабаровского края от 27.04.2005 №272 «О системе исполнительных органов государственной власти Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края, 12.06.2005, №5 (34); Закон Амурской области от 07.06.2007, №344-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Амурской области» // Амурская правда, 09.06.2007, №103.

Федеративное устройство РФ требует, чтобы система государственной гражданской службы субъектов Федерации¹⁶⁹ строилась на балансе двух начал – унитарного и федеративного, весьма необходимых для успешного функционирования большого по территории и многонационального по составу российского государства. Государство и общество будут в состоянии успешно решать все свои основные задачи лишь при наличии постоянного высоко-профессионального и энергичного аппарата. Оптимальные структуры государственных аппаратов субъектов Федерации – залог их компетентной и эффективной деятельности.

Анализируя процесс реформирования государственной службы в субъектах РФ, начальник Главного государственно-правового управления Губернатора и правительства Хабаровского края, кандидат юридических наук М. Л. Слепцов в 2002 г. выделил факторы, влияющие на этот процесс, и направления реформирования в субъектах Федерации, к которым были отнесены:

- повышение степени ответственности служащих субъектов РФ за соответствие принимаемых ими решений и подготавливаемых проектов нормативных правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству;
- необходимость законодательного закрепления основ взаимодействия государственных служащих субъектов Федерации с вышестоящими государственными служащими по линии единой системы исполнительной власти страны;
- усиление имеющегося публично-правового начала государственной службы, то есть закрепление такого положения, когда государственно-служебное правоотношение возникает не между гражданином и государственным органом, а между гражданином и государством как таковым. Иными словами, государственный служащий должен получить свой статус путём издания государственного акта назначения на должность, а не путём заключения трудового договора;
- строгое соблюдение закреплённого законодательством правового статуса государственного служащего, без ссылок на какие-либо условия невозможности на данный момент выполнения законодательства, закрепляющего статус государственного служащего, так как ограничения по государственной службе должны корреспондироваться с их социальной защищённостью;
- оптимизация структуры исполнительной власти по основным направлениям её компетенции. Она предполагает: исключение параллельно существующих государственных органов, дублирующих функции друг друга; сокращение управленческого аппарата с одновременным перераспределением высвобождаемого фонда оплаты труда среди оставшихся государственных служащих; унификацию названий и статуса государственных органов субъектов РФ (министерства края, области; департаменты; комитеты; службы и т.п.), а также положений о структурных подразделениях этих органов;
- разрешение вопроса с механизмом присвоения квалификационных разрядов государственным служащим субъектов Федерации;
- возобновление конкурсного порядка замещения государственных должностей как на федеральном, так и на региональном уровнях¹⁷⁰.

Необходимо отметить, что концу XX столетия законодательные акты, регулирующие государственную службу в субъектах РФ, были приняты практически во всех субъектах РФ. Однако не все недостатки регионального законодательства субъекты сумели преодолеть. Один из основных недостатков заключался в том, что в региональном законодательстве слабо реали-

¹⁶⁹ Далее – **государственная служба субъектов РФ**.

¹⁷⁰ Подробнее см.: *Слепцов М. Л.* Актуальные вопросы правового регулирования дальнейшего реформирования института государственной службы в субъектах РФ // В сб.: Экономика, управление и право на востоке России. Хабаровск: ДВАГС, 2002. Ч. I. С. 34—39.

зовывались возможности собственного правового регулирования, которые относятся к предмету ведения субъектов РФ.

Проведённый выше анализ позволил М. Л. Слепцову сказать, что созданный в 1990 гг. институт государственной службы субъектов РФ по состоянию на 2002 г. имел ряд особенностей.

Во-первых, она отличалась переходным характером, её структура ещё не сложилась и имела ряд форм, уровней и элементов, которые постепенно должны были трансформироваться или исчезнуть совсем. Но пока были эти нормы, уровни и элементы, их нельзя было игнорировать в теоретическом анализе.

Во-вторых, государственная служба большинства субъектов Федерации в основных чертах повторяла по содержанию и форме федеральную государственную службу, что, несомненно, следует признать положительным фактом. Данное обстоятельство свидетельствует о единстве государственной службы страны в целом.

В целом необходимо отметить, что становление двух уровней государственной службы (федеральной и региональной) – процесс длительный и сложный, он требует постоянного внимания органов государственной власти и научной общественности.

Реформирование государственной службы РФ¹⁷¹, в том числе и субъектов Федерации, созданной в последнее десятилетие XX столетия, началось с принятия Федеральных законов от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»¹⁷² и от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁷³. В развитие норм этих законов был принят ряд указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, в соответствии с которыми субъекты РФ приняли свои нормативные правовые акты, регламентирующие институт региональной службы в конкретном субъекте РФ.

Что собой представляет сейчас государственная служба субъектов Российской Федерации?

Государственная служба в субъектах РФ осуществляется в аппаратах органов представительной, исполнительной и судебной властей, а также в иных государственных органах, выполняющих от имени субъекта РФ его государственные функции и отнесённых его законодательными актами к государственной службе.

Но если федеральная государственная служба к середине 1990-х гг. в основном была создана, то о региональной государственной службе этого сказать было нельзя. Она находилась в процессе формирования.

Причин задержки с созданием региональной государственной службы можно выделить две.

Во-первых, этому мешало отсутствие в течение долгого времени федерального законодательства об основах государственной службы РФ. Такой закон был принят лишь в середине 1995 г.¹⁷⁴ Собственно, только после этого большая часть субъектов Федерации достаточно активно начала работать над созданием своих законов или положений о региональной государственной службе.

В полномочия субъектов Федерации по регулированию своей государственной службы в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы в Российской Федерации» входило: безусловное выполнение общих норм, содержащихся в этом законе, устанавливающих полномочия субъектов Федерации (а такие нормы содержались в 20 из 30 его

¹⁷¹ Формирование института государственной службы РФ рассмотрено автором в специальном издании. См. Хачатурян Б. Г. Правовое регулирование государственной службы РФ: Научно-практическое и учебное издание. Хабаровск, 2013.

¹⁷² СЗ РФ. 2003. №22, ст. 2063.

¹⁷³ СЗ РФ. 2004. №31, ст. 3215.

¹⁷⁴ См. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон №119-ФЗ // СЗ РФ, 1995. №31, ст. 2990.

статей), определение условий государственной службы субъектов РФ с учётом местных, национальных, финансовых и иных особенностей и возможностей; комплектование кадрового корпуса государственных органов, разработка требований к государственным служащим, установление им размера должностных окладов и т. д.

Во-вторых, формирование регионального уровня государственной службы сдерживалось определённой нерешительностью, недостаточной инициативой депутатского корпуса многих субъектов Федерации при выработке своих нормативных документов по данному вопросу¹⁷⁵.

К концу XX столетия большинство субъектов Федерации имели собственные нормативные акты, посвящённые государственной и муниципальной службам.

Обычно структура государственной власти является политической и организационной базой для формирования структуры государственной службы как профессиональной административной (аппаратной) деятельности.

Сформировавшуюся в последнем десятилетии XX в. государственную службу субъектов Федерации можно дифференцировать по трём критериям (основаниям): территориально-национальному, по уровням государственной власти и ветвям государственной власти.

По территориально-национальному принципу её можно разделить на четыре неравные группы (на день принятия Конституции РФ – 1993 г.):

- 1) государственная служба русских краёв и областей;
- 2) государственная служба двух русских городов федерального значения;
- 3) государственные службы 21 национальной республики;
- 4) государственные службы автономной области и 5 автономных округов.

По уровням государственной власти в каждом субъекте Федерации государственная служба различалась на федеральную и региональную.

Если же брать внутреннее строение государственной службы субъектов Федерации, то горизонтальная структура здесь выстраивалась по трём ветвям власти и включала, соответственно, аппараты законодательной, исполнительной и судебной властей, а также вспомогательные структуры (избирательные комиссии и т.п.). По данному критерию государственная служба субъектов Федерации выглядела примерно следующим образом:

1. Государственная гражданская служба законодательных (представительных) органов. В состав государственной службы законодательной власти входила лишь государственная служба законодательного органа субъекта РФ. Поскольку законодательные органы некоторых субъектов Федерации имели двухпалатную структуру, то и государственная служба здесь также разделялась по этим палатам. На Дальнем Востоке это Республика Саха (Якутия) до 2003 г.

2. Государственная гражданская служба исполнительной власти включала федеральный и региональный уровни:

– федеральный уровень – государственную службу полномочного представителя Президента в федеральном округе и государственные службы региональных органов федеральных министерств и ведомств;

– региональный уровень – государственную службу первых руководителей исполнительной власти субъектов Федерации и государственные службы региональных отраслевых органов исполнительной власти субъектов Федерации.

3. Государственная служба судебной власти, состоящая из:

- государственной службы судов общей юрисдикции краёв, областей, городов и районов;
- государственной службы арбитражного суда субъекта Федерации.

¹⁷⁵ Как пример такой нерешительности можно привести решение Законодательной Думы Хабаровского края о механизме присвоения квалификационных разрядов государственным служащим Хабаровского края. Так, ч. 2 ст. 22 Кодекса о государственной и муниципальной службе Хабаровского края, в ред. 1999 г., устанавливала, что присвоение квалификационных разрядов государственным служащим Хабаровского края, замещающим высшие и главные государственные должности края, осуществляется Президентом РФ. Естественно, что ни одного такого присвоения в крае не происходило.

Её представляют собой общефедеральные суды, порядок организации и деятельности которых определяется Конституцией РФ и федеральными законами;

- государственной службы конституционного (уставного) суда субъекта Федерации;
- государственная служба аппарата мировых судей.

Две последних определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации¹⁷⁶.

4. Государственная служба региональной избирательной комиссии.

Непосредственно в конкретных государственных органах структура государственной службы обуславливается тремя основными факторами:

- функциями государственного органа;
- численностью политических руководителей;
- приоритетами нормотворческой деятельности.

Определяющее влияние на процесс структурирования оказывают, конечно, функции государственного органа.

4.2 Государственная гражданская служба в законодательных (представительных) органах субъектов РФ

Данный уровень государственной службы испытал наибольшие трудности в своём становлении. Дело в том, что прежняя вертикаль представительной власти в стране была разрушена. Каждый уровень новой власти и управления (федеральный, региональный, местный) и каждый представительный орган стали функционировали совершенно самостоятельно. Какое-либо служебное общение, а тем более обмен опытом между представительными органами даже одного уровня долгое время практически отсутствовали. Поэтому и функции государственной службы данной ветви государственной власти формировались, в основном, стихийно, методом проб и ошибок.

К концу 1990 гг. более или менее определились следующие функции аппарата законодательных органов субъектов Федерации:

- подготовка и проведение сессий законодательных органов, заседаний депутатских комитетов, депутатских слушаний, круглых столов и других мероприятий;
- участие в разработке проектов нормативных актов и проверке исполнения принятых решений;
- учёт и систематизация правовых актов;
- планирование работы;
- анализ социально-экономического положения в регионе;
- изучение общественного мнения;
- документационное обеспечение депутатов и ведение делопроизводства;
- рассмотрение писем и обращения населения;
- финансовое и хозяйственное обеспечение деятельности законодательных органов;
- обеспечение взаимодействия с органами исполнительной и судебной власти, а также местного самоуправления.

Аппараты законодательных органов большинства субъектов Федерации были численно невелики (30—40 человек) и имели обычно по 4—5 отделов: организационный, юридический, информационно-аналитический, хозяйственный и общий (иногда протокольный). Но в отдельных субъектах Федерации аппараты законодательных органов сложились достаточно многочисленными и способными в должной мере обеспечить исполнение полномочий своим депутатам.

¹⁷⁶ Подробнее см.: Хачатурян Б. Г. Особенности правового статуса государственных гражданских служащих судебной системе РФ: Научное и практическое пособие. Изд. 2. Хабаровск, 2013.

4.3 Государственная гражданская служба в органах исполнительной власти субъектов РФ

Среди трёх ветвей региональной государственной службы наиболее многочисленной стала государственная служба исполнительной ветви власти. В ней было занято 94% от всего состава государственных служащих. До начала реформ 1990-х гг. аппаратные структуры исполкомов региональных Советов народных депутатов были стабильными и унифицированными. С началом этих реформ и ликвидацией Советской власти численность региональных аппаратных структур и их персонала резко возросла. Например, в Приморском крае по состоянию на 01.07.1991 г. аппарат главы администрации включал 4 заместителя, управление делами и 2 самостоятельных отдела. Кроме того, в крае имели свои представительства 24 федеральных министерств и ведомств. По состоянию на 01.03.1995 г. в аппарате Приморского губернатора было уже 10 заместителей, 4 комитета, 4 управления, 13 самостоятельных отделов и служб. А количество региональных органов федеральных министерств и ведомств достигло 34 единиц. Общая численность управленческого персонала возросла в 2,5 раза.

Тем не менее, сегодня можно сказать, что структуры регионального административного управления исполнительной власти не вполне корреспондировали с наличием прав, механизмов и ресурсов для эффективного регулирования политической и экономической жизни субъектов Федерации. Этому способствовало и отсутствие федеральной доктрины региональной политики в производственной и непроизводственной, материальной, духовной, гуманитарной и негуманитарной сферах. Выработка такой доктрины – одна из первостепенных задач в улучшении государственного управления страной, в совершенствовании структур и механизмов осуществления государственной службы субъектов РФ¹⁷⁷.

А потому долгое время одной из актуальных проблем государственного управления и государственной службы оставалась проблема нормализации статуса и соподчинённости на региональном уровне представительств федеральных министерств и ведомств. В 2000 г. право на создание региональных органов получили 32 федеральных министерства и ведомства. В основном, данные представительства финансируются за счёт федерального бюджета, но некоторая часть (образование, культура, труд и др.) – за счёт бюджетов субъектов Федерации.

Поскольку контроля над расходованием средств в обоих случаях практически нет, то штатная численность персонала в этих органах обычно раздута. Кроме того, их статус и соподчинённость долгое время в должной мере не определялись. В результате деятельность региональных органов федеральных министерств и ведомств носила нередко малополезный для субъектов Федерации характер.

Сосредотачиваясь на решении федеральных задач, они часто дублировали друг друга, а главное – упускали из вида цели региональной политики. Неопределённость механизмов подчинения этих органов осложняли взаимодействие с ними и не всегда позволяли в необходимой степени координировать их действия с соответствующими подразделениями субъектов Федерации. Думается, что решение данной проблемы возможно, главным образом, за счёт нормативного введения принципа двойного подчинения органов исполнительной власти. В этом случае первые руководители исполнительных органов субъектов Федерации (главы республик, губернаторы, главы администраций, мэры) станут непосредственно подчиняться федеральному Президенту и федеральному Правительству, а также будут подотчётны региональным законодательным органам. В свою очередь, региональные представительства федеральных министерств и ведомств будут непосредственно напрямую подчинены первым руководителям региональных исполнительных органов, а также федеральным отраслевым министерствам

¹⁷⁷ Подробнее см.: *Ханин В. И.* Социально-политические основы становления государственной службы в современной России: Автореф дис. ... канд. полит. наук. М., 2000.

и ведомствам. Механизмы всех этих взаимодействий были достаточно хорошо отработаны в прошлом, их надо только законодательно восстановить.

Некоторые авторы полагают, что разграничение предметов ведения между федеральными органами исполнительной власти, с одной стороны, и органами исполнительной власти субъектов Федерации, с другой стороны должно осуществляться на основе двусторонних соглашений (договоров). По этим соглашениям федеральные органы будут передавать права (и средства) на осуществление своих функций региональным органам, сохраняя за собой право контроля над их деятельностью.

Конечно, данная форма решения проблемы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти возможна, но представляется достаточно сложной и малоэффективной.

Судя по всему, здесь более продуктивным будет нормативное введение принципа двойного подчинения. В содержание этого принципа могли бы войти следующие положения:

1) при создании региональных органов федеральных министерств и ведомств необходимо согласовывать их функции, полномочия, а также штатную численность с руководством исполнительного органа субъектов Федерации;

2) наделить первых руководителей исполнительной власти субъектов Федерации правом руководства и координации деятельности региональных органов федеральных министерств и ведомств с целью эффективного использования их функций и полномочий в интересах общерегиональной социально-экономической политики;

3) при подборе и назначении руководителей региональных органов федеральных министерств и ведомств необходимо согласовывать их кандидатуры как с руководством соответствующих министерств и ведомств, так и с руководством исполнительной власти субъектов РФ;

4) основное финансирование региональных органов федеральных министерств и ведомств осуществлять через региональный бюджет федеральных министерств и ведомств;

5) отраслевой контроль над деятельностью этих органов производить по линии федеральных министерств и ведомств.

С трудом разрешалась субъектами Федерации также задача по определению оптимальной численности региональных органов федеральных министерств и ведомств. Они оказались неподготовленными для её решения. Дело в том, что на федеральном уровне имелось в пределах 60 министерств и ведомств, большая их часть хотела бы иметь свои региональные, и даже районные представительства. Но это была явная утопия. Такого количества управленческих органов на региональном, а тем более районном уровнях просто не требовалось. Значит, функции этих органов надо как-то объединять. А как?

Каких-либо нормативных документов или хотя бы методик на этот счёт не имелось. Поэтому субъекты Федерации вынуждены проявлять здесь определённую самостоятельность. Например, в Республике Коми (РК) создали министерство природы, куда включили на правах самостоятельных департаментов и комитетов представительства четырёх федеральных ведомств (по земельным ресурсам и землеустройству; охране окружающей среды и природных ресурсов, по водному хозяйству, лесному хозяйству), а также четыре республиканских отраслевых органа (геологическую службу, комитет по охране и воспроизводству охотничьих ресурсов, экологический центр по изучению и охране восточно-европейской тундры РК, научно-технический центр автономного информационного кадастра). Насколько этот орган окажется дееспособным, покажет практика, но в республике тратилось много усилий на «притирку» его составных частей.

Несомненно, весь опыт субъектов Федерации по данному вопросу должен быть самым тщательным образом изучен, и все лучшее, наиболее жизнеспособное следует закрепить в федеральном рамочной законе, который помог бы в решении данной неординарной управленческой задачи. Субъекты Федерации должны иметь правовую базу для разумного сокраще-

ния численности региональных органов федеральных министерств и ведомств. Это освободит их от бесконечных тяжб по этому вопросу с федеральными органами исполнительной власти.

4.4 Особенности государственной гражданской службы в судах субъектов Российской Федерации

Как известно, судебная власть на региональном уровне менее других подверглась реформированию. Поскольку нынешние региональные и районные (городские) суды комплектовались Министерством юстиции РФ и его региональными управлениями, то здесь и аппараты сохранились прежние как по структуре, так и по составу работающих.

Результатом административных реформ 1991 – 2014 гг. стало разделение государственной гражданской службы в судебной системе на два уровня: государственная гражданская служба в федеральных судах и государственная гражданская служба в судах субъектов РФ. Последняя в свою очередь состоит из:

1) государственной гражданской службы в аппарате конституционных (уставных) судов субъектов РФ;

2) государственной гражданской службы в аппарате мирового судьи, структура и штатное расписание которого устанавливаются в порядке, предусмотренном законом субъекта РФ.

4.4.1 Правовая регламентация государственной гражданской службы в конституционных (уставных) судах субъектов РФ (на примере российских субъектов, входящих в состав ДФО)

Конституционный (уставной) суд субъекта РФ – орган конституционного правосудия (контроля) в субъекте РФ¹⁷⁸.

Наличие конституционных (уставных) судов субъекта РФ определяется субъектами самостоятельно путём закрепления этой нормы в конституциях (уставах) субъектов. На Дальнем Востоке такой институт закреплён:

– в ст. 86.1 Конституции Республики Саха (Якутия), в соответствии с которой организация и порядок деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия) определяются Конституцией и законами Республики Саха (Якутия). В ч. 2 ст. 89.1 говорится, что полномочия, организация и порядок деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия) определяются конституционным законом Республики Саха (Якутия), а в отношении правового статуса судей также федеральным законодательством;

– в ч. 6 ст. 73 Устава Амурской области, которая гласит, что уставной суд области создаётся для рассмотрения вопросов соответствия законов области, нормативных правовых актов органов государственной власти области, органов местного самоуправления области Уставу области, а также для толкования Устава области¹⁷⁹. Финансирование уставного суда области

¹⁷⁸ Проблема формирования регионального конституционного (уставного) правосудия на протяжении всех постсоветских лет активно обсуждается в российской юридической научной литературе, но общего отношения к данному институту так и не выработанного. На день подготовки данного издания существует две точки зрения: первая – конституционные (уставные) суды необходимы для субъектов РФ, вторая – такой необходимости нет. Судя по тому, что они созданы в основном в республиках в составе РФ, то вторая точка зрения превалирует.

¹⁷⁹ На наш взгляд предоставление права толкования региональной нормы органу, не принимавшему участие в её разработке и принятии, несколько неактивно. Если уж норма требует толкования, что само по себе уже не очень хорошо, так как позволяет говорить о беспомощности всего изданного нормативного акта, то и толковать должен тот орган, который эту беспомощность издал. В лучшем случае надо принять новый документ, чётко регламентирующий общественные отношения. Наличие подобного права у уставного суда края, области, ... просто раскрывает желание региональных нормотворцев обособить существование в регионе подобного органа, а для этого набрать для него хоть какие-то полномочия! Апелляция к ч. 5 ст. 125 Конституции РФ, предоставившей право толкования Конституции РФ Конституционному Суду РФ, здесь неуместно, так как Конституция принята на всенародном голосовании и проводить голосование для толкования той или иной статьи Конституции невозможно, поэтому толкование вынужден делать какой-либо орган государственной власти, в лучшем случае это, конечно же, судебный. Но устав края, области, ... принимается законодательным (представительным) органом субъекта РФ, ему и должно быть предоставлено право растолковать, что он имел в виду, вводя ту или иную норму в конкретной формулировке. Именно так и понимали ситуацию хабаровские нормотворцы, принимая в 1995 г. Устав края, зафиксировав в ст. 30.2 краевого Устава за Думой полномочие по толкованию Устава края и краевых законов.

производится за счёт средств областного бюджета. Уставной суд области рассматривает отнесённые к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом области.

– в пункте 3. ч. 1. ст. 13. Устава Камчатского края, устанавливающим, что судебные органы Камчатского края состоят из: мировых и Уставного суда Камчатского края, если он образован законом Камчатского края, которые входят в единую судебную систему РФ;

– в ст. 80 Устава Магаданской области, в соответствии с которой к судам Магаданской области относятся Уставный суд Магаданской области и мировые судьи. В ст. 81 Устава устанавливается, что Уставный Суд Магаданской области является самостоятельным и независимым судебным органом, осуществляющим судебную власть путём рассмотрения запросов о соответствии законов области, нормативно-правовых актов органов государственной власти области и органов местного самоуправления области Уставу Магаданской области. Уставный Суд области вправе давать толкования Устава Магаданской области. Решение Уставного Суда области, принятое в пределах его полномочий, обжалованию не подлежит, вступает в силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом. Полномочия, порядок образования и деятельности Уставного Суда Магаданской области, а также особенности правового положения председателя, заместителя председателя, судей Уставного суда Магаданской области определяются законом Магаданской области в соответствии с требованиями федерального законодательства;

– в ст. 40 Устава Сахалинской области в соответствии с которой «...в Сахалинской области может быть создан уставный суд Сахалинской области для рассмотрения вопросов соответствия законов Сахалинской области, нормативных правовых актов органов государственной власти Сахалинской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Уставу Сахалинской области, а также для толкования Устава Сахалинской области». В ст. 41 Устава устанавливается, что финансирование Уставного суда производится из областного бюджета. Ст. 42 закрепляет, что Уставный суд Сахалинской области состоит из судей Уставного суда, судьи которого избираются Сахалинской областной Думой из граждан РФ, достигших 25-летнего возраста. Кандидаты в судьи должны иметь высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет.

В главе 6 Устава Краснодарского края закреплено, что для рассмотрения вопросов соответствия законов Краснодарского края, нормативных правовых актов органов государственной власти края, органов местного самоуправления Уставу Краснодарского края, а также для толкования Устава Краснодарского края в крае создаётся Уставной суд.

Как правило, региональный законодатель устанавливает, что регламентация деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Федерации производится специальными региональными законами.

Но на момент подготовки данного издания из рассмотренных выше субъектов РФ такой закон имелся только в Республике Саха (Якутия)¹⁸⁰, а это говорит о том, что такой институт в дальневосточных субъектах пока ещё не востребован.

Как следует из названия закона (О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве), закон определяет правовые основы организации и деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия), а также порядок осуществления конституционного судопроизводства.

Статьей 26 закона устанавливается, что деятельность Конституционного суда РС (Я) обеспечивает аппарат, состоящий из секретариата и иных подразделений. Права, обязанности, ответственность сотрудников аппарата, условия прохождения ими службы определяются

¹⁸⁰ Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 16-з №363-П (ред. от 26.04.2018) «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» // Первоначальный текст опубликован в издании «Якутские ведомости». №25, 03.07.2002.

Положением об аппарате Конституционный суд РС (Я), утверждаемым Конституционным судом РС (Я), нормативными актами о государственной службе¹⁸¹, о правовом положении работников судов, а также законодательством о труде.

4.4.2 Правовая регламентация государственной гражданской службы в аппаратах мировых судей (на примере Хабаровского края)

Одним из основных этапов судебной реформы явилось возрождение в России института мировых судей, перед которыми были поставлены принципиально важные задачи: приближение суда к местному населению и разгрузка районных судов от большой загруженности.

Правовая регламентация деятельности мировых судей в РФ осуществляется, во-первых, Федеральными законами «О мировых судьях в Российской Федерации», «О статусе судей Российской Федерации» и «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»¹⁸², во-вторых, нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В Хабаровском крае деятельность мировых судей регламентируется:

– Законом Хабаровского края от 27.05.2009 №244 (ред. от 27.04.2016) «О мировых судьях в Хабаровском крае»¹⁸³;

– Законом Хабаровского края от 26.09.2000 №247 (ред. от 28.03.2012) «О создании судебных участков в Хабаровском крае и утверждении их состава»¹⁸⁴;

В соответствии со ст. 9 Федерального закон «О мировых судьях в Российской Федерации» работу мирового судьи обеспечивает аппарат, структура и штатное расписание которого устанавливаются в порядке, предусмотренном законом субъекта РФ. Работники аппарата мирового судьи являются государственными служащими соответствующего субъекта Федерации.

Деятельность аппарата мировых судей в Хабаровском крае регламентируется:

– постановлением Правительства Хабаровского края от 15.11.2006 №172-пр (ред. от 18.11.2009) «Об утверждении структуры аппарата мирового судьи Хабаровского края»¹⁸⁵;

– нормативными правовыми актами, разработанными комитетом Правительства Хабаровского края по обеспечению деятельности мировых судей, государственных нотариусов и административных комиссий¹⁸⁶, осуществляющим свою деятельность на основании постановления Правительства Хабаровского края от 21.07.2011 №238-пр. (ред. от 07.10.2016) «Об утверждении положения о комитете правительства по обеспечению деятельности мировых судей, государственных нотариусов и административных комиссий»¹⁸⁷.

Статус работников аппарата мировых судей в Хабаровском крае определяется федеральным законодательством и законодательством Хабаровского края.

¹⁸¹ О государственной гражданской службе Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 30.03.2005 214-З №433-III (ред. от 19.12.2018) // Первоначальный текст опубликован в издании «Якутские ведомости». №19, 29.04.2005; Об оплате труда государственных гражданских служащих Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 12.07.2007 494-З №1003-III (ред. от 19.10.2018) // Первоначальный текст опубликован в издании «Якутские ведомости», №67, 4.08.2007.

¹⁸² Федеральный закон от 29.12.1999 №218-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2000, №1 (ч. I), ст. 1.

¹⁸³ Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 12.07.2009, №6 (83).

¹⁸⁴ Первоначальный текст опубликован в издании «Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края». 2000. №8.

¹⁸⁵ Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 2006. №11 (52).

¹⁸⁶ Как пример, см.: Об утверждении положения об аппарате мирового судьи: приказ комитета Правительства Хабаровского края по обеспечению деятельности мировых судей, государственных нотариусов и административных комиссий №161 от 13.12.2011 [Электронный ресурс] Код доступа: old.khabkrai.ru (дата обращения – 25.08.2018).

¹⁸⁷ Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края», 12.08.2011, №7 (108) (Ч. 1).

4.4.3 Общее положение о государственных гражданских служащих аппарата мирового судьи (на примере Хабаровского края)

Законом Хабаровского края «О мировых судьях в Хабаровском крае» установлено, что структура аппарата мирового судьи утверждается Правительством края¹⁸⁸. В данную структуру входят помощник мирового судьи, секретарь судебного участка и секретарь судебного заседания, которые замещают должности государственной гражданской службы края.

Представителем нанимателя в отношении работников аппарата мирового судьи является руководитель органа исполнительной власти края, уполномоченного Правительством края¹⁸⁹.

Необходимо отметить, что учёными и практиками неоднократно отмечалась недопустимость обеспечения деятельности мировых судей органами исполнительной власти, так как это противоречит принципу независимости судебной власти. В связи с этим высказывались предложения о передаче мероприятий кадрового, финансового, материально-технического и иного характера мировых судей Судебному департаменту при Верховном Суде РФ. Именно эту идею поддержал в своём выступлении на 7-м съезде судей России 04.12.2008 г. Президент РФ Д. А. Медведев.

Профессиональная служебная деятельность работников аппарата мировых судей, являющихся государственными гражданскими служащими края, осуществляется в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе РФ и соответствующего субъекта Федерации. В Хабаровском крае эти вопросы урегулированы¹⁹⁰, во-первых, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», во-вторых, краевым законом «О государственной гражданской службе Хабаровского края», в-третьих, положением об аппарате мирового судьи в Хабаровском крае от 21.07.2011 №238-пр¹⁹¹.

В соответствии с постановлением Губернатора Хабаровского края от 28.12.2006 №218 (ред. от 02.04.2012) «О реестре должностей государственной гражданской службы Хабаровского края»¹⁹² в аппарате мирового судьи устанавливаются две старших должности категории «специалисты»: помощник мирового судьи и секретарь судебного заседания и младшая должность категории «обеспечивающие специалисты» – секретарь судебного участка.

Квалификационные требования к государственной должности краевой государственной гражданской службы помощника и секретаря судебного заседания: наличие высшего профессионального образования, без предъявления требований к стажу¹⁹³.

¹⁸⁸ См.: Об утверждении структуры аппарата мирового судьи Хабаровского края: постановление Правительства Хабаровского края от 15.11.2006 №172-пр (ред. от 18.11.2009).

¹⁸⁹ В Хабаровском крае это Комитет Правительства Хабаровского края по обеспечению деятельности мировых судей, государственных нотариусов и административных комиссий. Задачи комитета: – организационное, информационно-методическое, материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей края, государственных нотариусов и административных комиссий края; – осуществление работы по подбору кадров, соблюдению трудовой дисциплины работников аппарата мировых судей, секретарей и членов административных комиссий, работающих на постоянной основе; – организация в установленном порядке повышения квалификации работников аппарата мировых судей, государственных нотариусов, секретарей и членов административных комиссий, работающих на постоянной основе; – финансирование деятельности мировых судей края (за исключением выплаты заработной платы и финансирования социальных гарантий мировым судьям, установленных действующим федеральным законодательством), а также финансирование деятельности аппарата мировых судей, государственных нотариусов и административных комиссий края; – организация деятельности, обеспечивающей текущий ремонт и эксплуатацию зданий (помещений), занимаемых судебными участками, государственными нотариальными конторами и административными комиссиями края; – осуществление комплекса мероприятий, направленных на обеспечение безопасности деятельности мировых судей, а также зданий (помещений), в которых размещены судебные участки, государственные нотариальные конторы и административные комиссии края.

¹⁹⁰ Подробно этот вопрос рассмотрен автором в специальном учебном издании. См.: Хачатурян Б. Г. Особенности правового статуса государственных гражданских служащих судебной системы РФ: учебное пособие. Хабаровск, 2012.

¹⁹¹ Документ опубликован не был.

¹⁹² Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 12.01.2007. №12 (53).

¹⁹³ Пункт 3 ч. 1, ст. 1 Закона Хабаровского края «О государственной гражданской службе Хабаровского края».

Квалификационные требования к государственной должности краевой государственной гражданской службы секретаря судебного участка: наличие среднего профессионального образования без предъявления требований к стажу¹⁹⁴.

Для исполнения обязанностей по техническому обеспечению деятельности мирового судьи Правительством края учреждаются должности технического персонала, не относящиеся к должностям государственной гражданской службы¹⁹⁵.

Штатное расписание судебных участков, включающее должности технического персонала, утверждается органом исполнительной власти края, уполномоченным Правительством края.

Работодателем для технического персонала судебных участков является орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством края (Комитет).

Работники аппарата мирового судьи, кроме прав и обязанностей, определённых Федеральным законом №97-ФЗ, имеют специфические права и обязанности, возлагаемые на них органами, осуществляющими руководство их деятельности

В Хабаровском крае основные задачи и функции аппарата мирового судьи изложены в положении об аппарате мирового судьи в Хабаровском крае (см. сноску 182), в соответствии с которым основными задачами Аппарата является: организационно-правовое, документационное, техническое, информационно-аналитическое обеспечение деятельности мирового судьи; иная деятельность в целях обеспечения деятельности мирового судьи.

Аппарат осуществляет следующие функции: ведёт делопроизводство¹⁹⁶; осуществляет приём граждан; осуществляет работу с лицами, участвующими в деле; принимает и выдаёт документы, удостоверяет копии документов, производит рассылку и вручения документов, проверяет уплату государственной пошлины, судебных расходов; обеспечивает подготовку судебных заседаний и иных мероприятий, проводимых мировым судьёй; исполняет распоряжения и поручения мирового судьи; направляет судебные акты по принадлежности для исполнения; ведёт учёт движения дел и сроков их рассмотрения на судебном участке, осуществляет хранение дел и документов; формирует и ведёт архив судебного участка; систематизирует законодательство и судебную практику; осуществляет сбор, систематизацию и анализ информации, необходимой для обеспечения деятельности мирового судьи, а также готовит предложения по вопросам, отнесённым к ведению мирового судьи; обеспечивает соблюдение режима секретности и хранения информации; принимает меры к обеспечению сохранности материальных ценностей судебного участка; производит оформление и учёт документов, связанных с деятельностью мирового судьи; осуществляет информационное заполнение сайта мирового судьи; осуществляет составление статистических отчётов, ведёт их учёт; осуществляет иные функции в целях организационно-правового, документационного, технического, информационно-аналитического обеспечения деятельности мирового судьи в пределах своих полномочий.

В соответствии с положением работники Аппарата являются государственными гражданскими служащими Хабаровского края, назначаются на должность на основании приказа председателя Комитета о назначении на должность государственной гражданской службы Хабаровского края, по результатам конкурсного отбора или из кадрового резерва государственной гражданской службы Хабаровского края.

¹⁹⁴ Пункт 4 ч. 1 ст. 12 Закона Хабаровского края «О государственной гражданской службе Хабаровского края».

¹⁹⁵ Распоряжением Правительства Хабаровского края от 13.02.2010 №59-рп в штатное расписание судебных участков Хабаровского края введены 19 должностей ведущих экспертов, для решения вопросов по информационному обеспечению судебных участков и сопровождению сайтов.

¹⁹⁶ См.: Об утверждении Инструкции по делопроизводству на судебных участках Хабаровского края: приказ Комитета Правительства Хабаровского края по обеспечению деятельности мировых судей, государственных нотариусов и административных комиссий от 08.08.2011 №92 // Документ опубликован не был. См.: 54.hbr.msudrf.ru.

Увольнение работников Аппарата производится в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на основании приказа председателя Комитета об увольнении с должности государственной гражданской службы Хабаровского края.

Права, обязанности, ответственность и условия труда работников Аппарата определяются федеральным и краевым трудовым законодательством, законодательством о государственной гражданской службе, правилами служебного распорядка, должностными регламентами, инструкциями, иными правовыми актами.

Работникам Аппарата выдаются удостоверения.

Работники Аппарата в пределах своей компетенции:

- обеспечивают выполнение поручений мирового судьи, председателя Комитета;
- запрашивают и получают в установленном порядке необходимые для осуществления деятельности Аппарата документы и материалы от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, организаций, а также отдельных должностных лиц;
- вносят предложения председателю Комитета по вопросам материально-технического обеспечения судебного участка;
- решают совместно со структурными подразделениями Комитета правовые и организационные вопросы, возникающие в процессе выполнения возложенных на них функций.

Работники Аппарата несут персональную ответственность за выполнение возложенных на них должностных обязанностей.

Боле подробно права и обязанности работников аппарата прописываются в должностных регламентах, утверждаемых председателем Комитета.

За свою работу государственные гражданские служащие Аппарата мирового судьи получают денежное содержание, размеры и порядок выплаты которого устанавливаются субъектом РФ самостоятельно¹⁹⁷.

4.5 История правовой регламентации государственной гражданской службы в субъекте Федерации (на примере Хабаровского края) и правовая регламентация института гражданской службы в Республике Саха (Якутия), дальневосточных субъектах РФ и Краснодарском крае

По мнению ряда российских юристов, наиболее значимые положения о государственной службе субъектов РФ должны закрепляться в их основных нормативных правовых актах – конституциях и уставах¹⁹⁸. К сожалению, большинство основных НПА дальневосточных субъектов РФ не содержат правовых норм, посвящённых государственной службе, в том числе и Устав Хабаровского края, что, безусловно, является, на наш взгляд, существенным недостатком этих документов¹⁹⁹.

¹⁹⁷ См.: Об основах новых систем оплаты труда работников государственных учреждений Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 26.11.2008 №222 (ред. от 26.03.2014) // Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 2008. №12 (77) (часть 1). Об установлении базовых окладов (базовых должностных окладов) работников краевых государственных казённых учреждений, подведомственных комитету Правительства края по обеспечению деятельности мировых судей, государственных нотариусов и административных комиссий: постановление Правительства Хабаровского края от 29.07.2011 №245-пр (ред. от 29.07.2014) // Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 2011. №7 (108) (часть 1). Об утверждении перечня видов выплат компенсационного характера в государственных учреждениях Хабаровского края и разъяснения о порядке установления выплат компенсационного характера в государственных учреждениях Хабаровского края: постановление Правительства Хабаровского края от 04.08.2008 №178-пр (ред. от 25.09.2018) // Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 2008, №8 (73). Об утверждении Перечня видов выплат стимулирующего характера в государственных учреждениях Хабаровского края и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в государственных учреждениях Хабаровского края: постановление Правительства Хабаровского края от 04.08.2008 №179-пр (ред. от 25.09.2018) // Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 2008. №8 (73).

¹⁹⁸ См. на пример: гл. 8 Устава (основного Закона) Амурской области; гл. IX Устава Еврейской автономной области.

¹⁹⁹ Вместе с тем, необходимо отметить, что Устав Хабаровского края, во-первых, определял органы государственной вла-

В Хабаровском крае нормативное правовое регулирование государственной службы первоначально осуществлялось в соответствии с нормами, установленными «Кодексом Хабаровского края о государственной и муниципальной службе»²⁰⁰, который представлял комплексный НПА в сфере государственной и муниципальной службы Хабаровского края как субъекта Федерации.

Государственной службе посвящалась первая часть Кодекса о государственной и муниципальной службе. В ней давалось понятие государственной должности Хабаровского края, государственной службы Хабаровского края, государственной должности государственной службы Хабаровского края; конкретизировались определённые федеральными законами принципы государственной службы; устанавливались ранги краевых государственных должностей и основные квалификационные требования по этим должностям; уточнялся перечень прав и обязанностей государственных служащих края; устанавливались основания и виды их поощрения, основания и порядок дисциплинарной ответственности госслужащих края; уточнялись социальные гарантии для государственных служащих; закреплялись размеры денежного содержания госслужащих края и порядок его назначения.

Кодекс о государственной и муниципальной службе дополнял федеральный перечень компенсационных выплат и пособий государственным служащим применительно к госслужащим края; устанавливал конкретную продолжительность в днях дополнительных отпусков; устанавливал порядок проведения государственных квалификационных экзаменов, испытаний для замещения вакантных должностей государственной службы; порядок и основания аттестации государственных служащих; прописывал правовой механизм прекращения государственно-служебных отношений; устанавливал параметры финансового обеспечения государственной службы края и некоторые другие вопросы.

В развитие основных положений Кодекса о государственной и муниципальной службе необходимо было принять ряд НПА органов государственной власти края, уточняющие и детально регламентирующие отдельные положения Кодекса по основным направлениям правового регулирования государственной службы. Основная их часть была издана. Это законы Хабаровского края от 30.09.1998 №66 «Об аттестации государственных служащих Хабаровского края», от 04.11.1998 №75 «О порядке представления государственными служащими сведений о принадлежащем им на праве собственности имуществе и доходах, являющимися объектами налогообложения», от 01.10.2003 №139 «О порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов государственным служащим Хабаровского края», постановление Губернатора Хабаровского края от 04.01.2002 №1 (в ред. пост. от 21.04.2003) «О реестре государственных должностей Хабаровского края»²⁰¹ и т. д.

Оценивая в целом положительно Кодекс о государственной и муниципальной службе, нельзя не согласиться с мнением М. Л. Слепцова, что соединение в одном нормативном правовом акте двух разных видов публичной службы, пусть даже и имеющих общие корни, не было верным.

сти, которыми являются органы законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 4). Эта же статья устанавливала, что государственную власть в крае осуществляют Законодательная Дума Хабаровского края, высший исполнительный государственный орган края – Правительство Хабаровского края, возглавляемое руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Хабаровского края – Губернатором Хабаровского края, суды, входящие в единую судебную систему РФ. Во-вторых, определялась компетенция Законодательной Думы Хабаровского края и Губернатора Хабаровского края по назначению и освобождению от должностей отдельных категорий государственных служащих.

²⁰⁰ Кодекс Хабаровского края о государственной и муниципальной службе (ч. I и II) // Законы Хабаровского края. Сборник. Хабаровск: Изд. Законодательной Думы Хабаровского края, 1999. Т. 1; Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2001 №7. (Часть 1).

²⁰¹ Перечисленные в этом абзаце НПА утратили силу.

Во-первых, говорит Слепцов, Кодекс края не содержал общей части, которая регламентировала бы то общее, что роднит эти два самостоятельных вида публичной службы: принципы, основы управления службой, ограничения, права, обязанности, ответственность и т. п.

Во-вторых, части первая и вторая Кодекса оказались существующими как бы сами по себе, независимо друг от друга (не случайно, что даже законы о вступлении в силу части первой и части второй Кодекса были приняты самостоятельно, и в них, независимо друг от друга, вносятся периодические изменения).

В-третьих, применение двух разных частей Кодекса также осуществляется самостоятельно, в этих разных частях слишком мало «переходных мостиков», которые требовали бы обращения из одной части Кодекса в другую²⁰².

Вместе с тем, это был первый документ регионального уровня, попытавшийся регламентировать новый для субъекта РФ государственный институт.

Принятый в 2004 г. Федеральный закон №79-ФЗ сократил правовое поле, регулируемое субъектом Федерации, и законодатели Хабаровского края отменили Кодекс о государственной и муниципальной службе, заменив его двумя самостоятельными законами, регламентирующими данные виды публичной службы.

В развитие норм федерального законодательства в крае издаётся ряд НПА регламентирующих институт государственной гражданской службы в крае.

Так, в мае 2005 г. в крае принимается закон, регулирующий порядок присвоения и сохранения классных чинов краевых государственных служащих²⁰³.

В июне 2005 г. был принят закон края «О государственной гражданской службе Хабаровского края»²⁰⁴.

Закон края №280 регулирует правоотношения, связанные с организацией государственной гражданской службы Хабаровского края. Закон состоит из 12 глав, включающих 42 статьи и Приложения о соотношении квалификационных разрядов и классных чинов государственной гражданской службы края.

Деятельность лиц, замещающих государственные должности, Законом края №280 не регулируется.

Государственные должности устанавливаются конституциями (уставами) и (или) нормативными правовыми актами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий региональных государственных органов²⁰⁵. Прохождение службы данных лиц регулируется специальными нормативными правовыми актами. Подобные положения приняты и в других субъектах Федерации²⁰⁶.

²⁰² Подробнее см.: *Слепцов М. Л.* Правовое регулирование муниципальной службы в Хабаровском крае: Учебное пособие. Хабаровск: ДВАГС, 2001. С. 8.

²⁰³ См.: О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственных гражданских служащих государственной гражданской службы Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 29.05.2005 № (ред. от 25.10.2017) // Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 2005. №9 (38).

²⁰⁴ О государственной гражданской службе Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 29.06.2005 №280 (ред. (ред. от 21.11.2018) // Первоначальный текст опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 2005. №7 (36). (Далее – **Закон края №280**).

²⁰⁵ Как пример см.: постановление Губернатора Хабаровского края от 28.12.2006 №218 (ред. от 27.07.2017) «О реестре должностей гражданской службы Хабаровского края» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края». 2007. №12 (53).

²⁰⁶ См.: О государственных должностях Камчатского края: Закон Камчатского края от 27.02.2013 №203 (ред. от 27.09.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Официальные Ведомости», №42—44, 05.03.2013. О государственных должностях Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 12.03.2007 №1201-КЗ (ред. от 03.03.2017) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края», 16.03.2007, №51. О государственных должностях Приморского края: Закон Приморского края от 13.06.2007 №87-КЗ (ред. от 08.10.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Ведомости Законодательного Собрания Приморского края», 13.06.2007, №21. О должностях государственной гражданской службы Магаданской области: Закон Магаданской области от 23.12.2005 №656-ОЗ (ред. от 26.12.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в издании

В июне 2007 г. в крае был принят закон «О муниципальной службе в Хабаровском крае»²⁰⁷, который регулирует отношения, связанные с организацией и развитием муниципальной службы в крае.

Ряд общественных отношений в области государственной службы регламентируются постановлениями Губернатора Хабаровского края. Так:

- в сентябре 2005 г. Губернатор издаёт постановление, утвердившее положение о поощрении и награждении государственных гражданских служащих Хабаровского края²⁰⁸;
- в ноябре 2007 г. устанавливается порядок методического обеспечения конкурсов на замещение вакантных должностей²⁰⁹;
- в декабре 2007 г. утверждается положение о кадровом резерве государственной службы края²¹⁰;
- в марте 2008 г. принимается постановление о зачёте периодов работы в различных государственных органах в стаж государственной службы²¹¹;
- в мае 2008 г. Губернатор Хабаровского края издаёт постановление, утвердившее положение об управлении государственной службы Губернатора и Правительства Хабаровского края²¹².

Издан также ряд других нормативных правовых актов, что позволяет сказать, что в крае сформирована нормативная правовая база, достаточная для обеспечения деятельности института государственной гражданской службы в крае.

Анализируя нормотворческую работу субъектов РФ ДФО по формированию нормативной правовой базы, регламентирующей государственную службу после принятия федеральных законов о системе государственной службы и о государственной гражданской службе и программы по реформированию государственной службы в субъектах РФ ДФО, Совет по вопро-

приложение к газете «Магаданская правда», №149 (19520), 28.12.2005. О Перечне государственных должностей Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 21.12.2006 №112-ЗО (ред. от 21.01.2019) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Губернские ведомости», №246—247 (2723—2724), 27.12.2006. О Реестре должностей государственной гражданской службы Еврейской автономной области: Закон Еврейской автономной области от 30.05.2007 №139-ОЗ (ред. от 22.12.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства ЕАО», 27.06.2007, №8, ст. 1956. О статусе и социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Еврейской автономной области: Закон Еврейской автономной области от 28.03.2001 №265-ОЗ (ред. от 21.09.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства ЕАО», 10.06.2001, №2—3, ст. 1054. О Реестре должностей государственной гражданской службы Чукотского автономного округа: Закон Чукотского автономного округа от 31.07.2007 №69-ОЗ (ред. от 11.12.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости», №31 (307), 10.08.2007.

²⁰⁷ Закон Хабаровского края от 25.07.2007 №131 (ред. от 28.03.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 2007. №8 (61).

²⁰⁸ См.: постановление Губернатора Хабаровского края от 30.09.2005 №14 (в ред. от 24.06.2008) «Об утверждении положения о поощрении и награждении государственных гражданских служащих Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2005. №9 (38).

²⁰⁹ См.: постановление Губернатора Хабаровского края от 25.10.2007 №151 (в ред. от 24.12.2007) «Об организационно-методическом обеспечении конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и на включение в кадровый резерв для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы края в органах исполнительной власти края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. №10 (63).

²¹⁰ См.: постановление Губернатора Хабаровского края от 24.12.2007 №177 «Об утверждении положения о кадровом резерве государственной гражданской службы Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. №12 (69).

²¹¹ См.: постановление Губернатора Хабаровского края от 26.03.2008 №47 «Об утверждении порядка включения (зачёта) периодов работы (службы) в стаж государственной гражданской службы Хабаровского края, для установления государственным гражданским служащим Хабаровского края ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Хабаровского края, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2008. №3 (68).

²¹² См.: постановление Губернатора Хабаровского края от 20.05.2008 №71 «Об утверждении положения об управлении государственной службой Губернатора и Правительства Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2008. №5 (70).

сам государственной и муниципальной службы при полномочном представителе Президента РФ в ДФО на своём заседании, состоявшемся 31.10.2007 г.²¹³, отмечал, что:

- в **Республике Саха (Якутия)** ведётся системная работа по реализации положений федерального законодательства в области государственной гражданской службы. Приняты законы Республики Саха (Якутия) «О государственной гражданской службе Республики Саха (Якутия)», «О Реестре государственных должностей Республики Саха (Якутия) и должностей государственной гражданской службы Республики Саха (Якутия)». В рамках первого этапа реформы Департаментом кадровой политики, государственной и муниципальной службы Администрации Президента и Правительства Республики Саха (Якутия) подготовлено и принято 15 основных нормативных правовых актов, регламентирующих различные аспекты государственной гражданской службы Республики Саха (Якутия). Так, Указом Президента РС (Я) 22.11.2007 утверждается «Положение о представлении сведений о доходах и имуществе лицами, замещающими государственные должности Республики Саха (Якутия), государственными гражданскими служащими Республики Саха (Якутия) и лицами, замещающими муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Саха (Якутия)»²¹⁴

²¹³ Официальный сайт Полномочного представителя Президента РФ по Дальневосточному федеральному округу // [Электронный ресурс]. Код доступа: <http://www.dfo.gov.ru> (дата обращения – 25.08.2018).

²¹⁴ Утратил силу в связи с изданием [Указа](#) Президента РС (Я) от 16.01.2010 №1792.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.