

УДК342.518(470)

**К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РФ**

© **Акчурина Анна Владимировна**

кандидат юридических наук, заслуженный юрист Республики Бурятия,  
заместитель председателя Государственно-правового комитета  
Администрации Главы Республики Бурятия и Правительства  
Республики Бурятия, старший преподаватель,  
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова  
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а  
E-mail: akcnurinaav@rambler.ru

Статья посвящена анализу федерального законодательства, влияющего на выстраивание внешней оболочки для осуществления исполнительной власти в субъектах Российской Федерации; рассматриваются различные модели организации такой власти и ее возможное влияние на функционирование системы управления. Затрагиваются проблемы неоднозначности подходов в определении статуса высшего должностного лица субъекта РФ в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, освещаются аспекты неполной регламентации отдельных ключевых позиций, значимых для построения системы исполнительной власти, предлагаются пути решения данных проблем. Кроме того, выдвинуты тезисы о первостепенных моментах, которые бы позволили реализовать конституционный принцип единства системы исполнительной власти в РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** система исполнительной власти; органы исполнительной власти субъектов РФ; высшее должностное лицо субъекта РФ; система управления; общие принципы организации исполнительной власти; законодательство субъектов РФ.

**Для цитирования:**

Акчурина А. В. К вопросу о проблемах правового регулирования организации исполнительной власти в субъектах РФ // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2019. Вып. 2. С. 28–34.

На современном этапе российской государственности предпринимаются попытки внедрения самых разных и новых форм администрирования с целью повышения и упорядочения системы управления страной (таких, например, как проектное управление, национальные проекты стратегического развития и пр.). Однако очевидно, что перечисленные механизмы, призванные реализовывать избранные векторы государственной политики на всей территории федеративного государства, не смогут качественно функционировать без слаженно действующей оболочки, системы региональной исполнительной власти. В этой связи вопросы выстраивания оптимальных моделей организации исполнительной власти все чаще поднимаются в юридической литературе [1; 5].

Устройство исполнительной власти в субъектах РФ должно носить некий универсальный характер с сохранением при этом региональных особенностей; такая система управления позволит ее руководителю, с одной стороны, эффективно решать задачи внутри субъекта РФ и, с другой стороны, будет планомерно и органично вписываться в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, образуемую в установленных частях 2 статьи 77 Конституции России пределах.

Для реализации обозначенной цели и была введена конституционная норма о том, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом<sup>1</sup>.

Общие принципы были сформулированы в соответствующем федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ)<sup>2</sup>, но зададимся вопросом о том, смогли ли они унифицировать основные, с точки зрения организации исполнительной власти в регионе, вопросы.

К числу первоочередных моментов следует отнести вопрос о месте главы региона в системе государственной власти субъекта РФ и его статусе относительно высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Соответствующие нормы в федеральном законе, регламентирующем общие принципы, изложены неоднозначно. Учитывая, что Федеральный закон № 184-ФЗ вводит термин «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» и рядом с ним заключенное в скобки «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации», можно рассматривать его только как должность, созданную для исполнения полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В нашей республике, например, глава Республики Бурятия является высшим должностным лицом и возглавляет высший исполнительный орган государственной власти — Правительство Республики Бурятия<sup>3</sup>. И тогда высшее должностное лицо субъекта РФ выступает звеном системы исполнительной власти в субъекте Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Конституция РФ (часть 1 статьи 77). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Конституция Республики Бурятия. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Однако по факту в конституциях (уставах) отдельных субъектов РФ наряду с должностью высшего должностного лица субъекта РФ предусматривается должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Так, например, в Иркутской области предусмотрены должности губернатора и председателя правительства — первого заместителя губернатора Иркутской области<sup>1</sup>.

При этом имеются исследования, в которых именно данный вариант управления называют наиболее верным с точки зрения толкования норм Федерального закона № 184-ФЗ. Так, Р. Р. Кильметова выдвигает позицию о том, что «федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определенно разводит категории высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, которые в государственной организации отдельных субъектов Федерации неправомерно соединяются. В этом законе статус высшего должностного лица субъекта РФ формируется по аналогии со статусом федерального президента, он наделяется полномочиями представительского и координационно-арбитражного порядка, не свойственными исполнительной власти» [2].

В пользу легитимности данной модели говорит и исключение положения об обязательном руководстве высшего должностного лица субъекта РФ высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Так, например, А. Н. Мещеряков считает, что «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта не значит его глава, и поэтому высший исполнительный орган государственной власти субъекта может возглавить премьер-министр (председатель правительства)» [7]. При этом высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ в состав самого этого органа не входит.

Формирующиеся на местах модели исполнительной власти с очевидностью демонстрируют вариативность подходов региональных властей, только вот случай, когда глава региона формально дистанцирован от исполнительной власти региона, вряд ли удобен для федерации, ведь в таком случае стоящий над исполнительной властью губернатор всегда может переложить ответственность за просчеты в реализации государственной региональной политики на формально не подотчетное ему правительство региона, вместо того чтоб управлять таким правительством самолично.

Таким образом, само неоднозначное наименование должности порождает проблему его юридической сущности.

Нельзя не обратить внимание и на неясный интерпретационный смысл положений статьи 2 Федерального закона № 184-ФЗ, которая закрепляет, что «Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации». Из буквального прочтения указанной нормы следует вывод о

<sup>1</sup> Устав Иркутской области. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

том, что данная должность может и не учреждаться. В Республике Хакасия, к примеру, до 2010 г. была учреждена лишь должность председателя Правительства, что вносило еще большую путаницу при определении подходов к статусу лидера субъекта РФ относительно правительства региона. Другим важным аспектом построения исполнительной власти в регионе, по мнению некоторых исследователей [8], является недостаточный общий объем федерального регулирования статуса высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Его составляют всего две статьи (20, 21) Федерального закона № 184-ФЗ. Поэтому основная часть правовых норм об организации и деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ «приходится» на законодательство субъекта РФ.

Способы организации высшего исполнительного органа государственной власти субъектов РФ существенно различаются. Анализ законодательства субъектов РФ и точек зрения отдельных авторов позволяет выделить несколько основных моделей [4]:

1) создан единственный высший исполнительный орган государственной власти, при этом составе функционируют отраслевые структурные подразделения;

2) действует высший коллегиальный орган исполнительной власти, который возглавляет всю систему органов исполнительной власти субъекта РФ;

3) функционирует высший орган исполнительной власти, иные органы исполнительной власти, при этом руководители органов исполнительной власти входят в структуру высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Первая модель означает работу постоянно действующего высшего исполнительного органа власти, осуществляющего такую власть в полном объеме, при этом исключается необходимость создания иных организационно обособленных исполнительных органов государственной власти.

Второй вариант — на уровне субъекта Российской Федерации выстраивается система управления по аналогии с федеральной моделью организации исполнительной власти. В большей степени данная модель характерна для республик, однако присутствует в законодательстве и многих иных субъектов РФ.

Третья модель является смешанной и наиболее усложненной. В данном случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляющий систему органов исполнительной власти, может включать в себя аппарат администрации или высшего должностного лица субъекта РФ либо какие-либо структурные подразделения (департаменты, управления, комитеты)» [6].

К числу других предпосылок для будущих противоречий в законодательстве субъектов РФ можно отнести неоднозначность федерального регулирования в отношении понятий «система» и «структура» органов исполнительной власти, которые регулярно претерпевали изменения, что в конечном итоге привело к унификации.

В настоящее время система органов исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с пп. «м» п. 2 ст. 5 Федерального закона № 184-ФЗ устанавливается законом субъекта РФ. Структура органов исполнительной вла-

сти субъекта РФ устанавливается высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с Конституцией (уставом) субъекта РФ.

Однако прямая регламентация того, какими по форме актами или кем должна устанавливаться система и структура, не позволяет использовать иные варианты, к примеру, скопировать федеральную модель, в которой оба этих важнейших компонента организации исполнительной власти устанавливаются указами Президента РФ.

Существует также вызывающая нарекания практика принятия федеральных законов, которые напрямую определяют статус органа исполнительной власти субъекта РФ специальной компетенции. Так, например, в отдельных случаях создание специальных органов на уровне субъекта Российской Федерации требуется в соответствии с федеральным законодательством. Так, с принятием Федерального закона от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ<sup>1</sup> требовалось создать самостоятельный (не наделенный иными функциями) орган исполнительной власти субъекта РФ, специально уполномоченный в сфере государственной охраны объектов культурного наследия. Требование о создании самостоятельного органа было обусловлено намечаемой передачей с 1 января 2008 г. федеральных полномочий (в отношении объектов культурного наследия федерального значения и федеральной собственности). Средства на осуществление переданных полномочий должны были предоставляться в виде субвенций из федерального бюджета. В этой связи рядом субъектов РФ принято решение о создании специальных служб, комитетов и прочих учреждений в сфере государственной охраны объектов культурного наследия. Вместе с тем Федеральным законом от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ<sup>2</sup> требование о создании органа специальной компетенции (не наделенного иными функциями) исключено. Нетрудно представить негативные последствия столь частой смены позиций федерального законодательства. В этой связи возникает закономерный вопрос, какая же в таком случае роль отводится конституциям (уставам) субъектов РФ?

Ответ не заставит себя ждать, ведь всякий раз, когда федеральный законодатель корректирует или дополняет Федеральный закон № 184-ФЗ новыми материальными или процессуальными нормами или когда Президент Российской Федерации решает по-новому организовать исполнительную власть, конституции и уставы субъектов РФ, а вслед за ними и все другие законодательные акты субъектов РФ все более утрачивают свой регулятивный потенциал.

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (в ред. от 01.12.2007 г. № 309-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федер. закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ (в ред. от 01.03.2008 г. №18-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5084.

В данной статье вовсе не отрицается необходимость правового регулирования организации органов исполнительной власти субъектов РФ по схеме, установленной федеральным законом либо построенной по аналогии с организацией на уровне всей Федерации, но предлагается обозначить важную, давно назревшую проблему. Проблема эта заключается в ответе на вопрос о том, насколько далеко должно распространяться такое регулирование и как далеко должна идти такая аналогия. К сожалению, Конституция РФ не дает ответа на этот вопрос. А следовательно, не всегда конкретное либо в каких-то случаях и чрезмерно детальное федеральное регламентирование организации исполнительной власти в регионе может привести к формированию неустойчивых управленческих моделей, которые граничат с размытием предмета ответственности и не в полной мере отвечают задачам проводимой государственной политики.

В этой связи в качестве одного из возможных вариантов решения данной проблемы можно использовать предлагаемое отдельными авторами законодательное определение понятия «общие принципы», которое будет исключать возможность его свободного толкования [3].

#### **Литература**

1. Демидов М. В. Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 62–65.
2. Кильметова Р. Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта РФ // Общество и право. 2010. № 2. С. 22.
3. Кистринова О. В. Перспективы развития федерализма в России // Право и политика. 2007. № 5. С. 11.
4. Комментарий к Конституции Республики Бурятия (постатейный) / под общ. ред. Ю. Г. Хамнуева. Улан-Удэ: Республиканская типография, 2019. С. 310.
5. Кравцова Е. А. О действующих моделях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 10.
6. Меркулов Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2007. С. 8.
7. Мещеряков А. Н. Правовой статус главы субъекта России: единая федеральная модель. Челябинск, 2006. С. 124.
8. Овсепян Ж. И. О совершенствовании федерального законодательного Российской Федерации (предложения о законопроектной деятельности) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 18–19.

TO THE ISSUE OF PROBLEMS OF LEGAL REGULATION  
OF THE ORGANIZATION OF EXECUTIVE POWER IN THE SUBJECTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION

*Anna V. Akchurina*

Candidate of Law, Honored Lawyer of the Republic of Buryatia,  
Deputy Chairman of the State Legal Committee  
Administrations of the Head of the Republic of Buryatia and the Government  
Republic of Buryatia, senior teacher,  
Dorzhi Banzarov Buryat State University  
24a Smolin str., Ulan-Ude, 670000 Russia  
E-mail: akchurinaav@rambler.ru

The article is devoted to the analysis of federal legislation affecting the construction of the outer shell for the implementation of executive power in the constituent entities of the Russian Federation; various models of the organization of such power and its possible influence on the functioning of the control system are considered. Problems of ambiguity of approaches in determining the status of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation in constitutions (charters) of constituent entities of the Russian Federation are considered, aspects of the incomplete regulation of certain key positions that are important for building an executive power system are covered, and ways to solve these problems are proposed. In addition, these were put forward on the paramount points that would allow to realize the constitutional principle of the unity of the executive power system in the Russian Federation within the jurisdiction of the Russian Federation and the powers of the Russian Federation on matters jointly administered by the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation.

*Keywords:* executive system; executive authorities of the subjects of the Russian Federation; the highest official of the subject of the Russian Federation; management system; general principles of the organization of the executive power; legislation of the subjects of the Russian Federation