

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

030900.62 «Юриспруденция»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовой профиль

(наименование профиля, специализации)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации»

Студент

С.Ф. Сафина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

А.В. Моисеев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

«Теория государства и права» к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« ____ » _____ 20 ____ Г.

Тольятти 2016

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и права»

(подпись) А.А. Мусаткина
(И.О. Фамилия)
_____ 201__ г.

ЗАДАНИЕ

на выполнение бакалаврской работы

Студент Сафина Сабрина Флоридовна

1. Тема «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации»
2. Срок сдачи студентом законченной бакалаврской работы – 18 мая 2016 г.
3. Исходные данные к бакалаврской работе: Международно-правовые акты; Российское законодательство; Судебная практика; Статистический материал, собранный студентом при прохождении практики.
4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов): Глава 1. Органы исполнительной власти в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, Глава 2. Вопросы организации и функционирования исполнительных органов государственной власти Самарской области.
5. Дата выдачи задания «21» октября 2015 г.

Руководитель бакалаврской работы

(подпись) А.В. Моисеев
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись) С.Ф. Сафина
(И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и права»

(подпись) А.А. Мусаткина
(И.О. Фамилия)

201__ г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения бакалаврской работы**

Студента Сафиной Сабрины Флоридовны

по теме «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы бакалаврской работы	до 23.10.2015	21.10.2015	выполнено	
Подбор библиографии	до 18.12.2015	14.12.2015	выполнено	
Работа над первой главой	до 22.01.2016	20.01.2016	выполнено	
Работа над второй главой	до 15.03.2016	14.03.2016	выполнено	
Разработка введения, заключения	до 15.04.2016	15.04.2016	выполнено	
Оформление бакалаврской работы	до 29.04.2016	29.04.2016	выполнено	
Представление бакалаврской работы на кафедру	не позднее 20.05.2016	18.05.2016	выполнено	

Руководитель бакалаврской работы

(подпись) А.В. Моисеев
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись) С.Ф. Сафина
(И.О. Фамилия)

АННОТАЦИЯ

Административная реформа в России является одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития страны. Приоритетными направлениями административной реформы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации являются исключение дублирования функций и полномочий органов исполнительной власти; разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; оптимизация функционирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Одним из важнейших условий эффективной реализации компетенции субъекта федерации является структурирование всей системы исполнительной власти региона, включая отраслевые и функциональные органы исполнительной власти.

Таким образом, все выше изложенное обуславливает актуальность темы настоящей бакалаврской работы – «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Системы исполнительных органов, существующие в субъектах Российской Федерации, отличаются большим разнообразием, что в целом соответствует и Конституции РФ, и Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако при анализе каждой отдельной такой системы на уровне субъектов Российской Федерации можно сделать выводы о несовершенстве ее структуры.

Объектом бакалаврской работы являются общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предметом исследования являются конституционно-правовые нормы, регулирующие порядок образования и функционирования исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе Самарской области.

Теоретико-правовой анализ организации и системно-структурной характеристики исполнительных органов государственной субъекта Российской Федерации по действующему законодательству Российской Федерации – составляет **цель** бакалаврской работы.

Достижение поставленной цели предполагает решение ряда **задач**:

- 1) определение понятия и места исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 2) анализ системы и структуры исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 3) рассмотрение принципов организации и деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 4) исследование вопросов организации и функционирования исполнительных органов государственной власти Самарской области.

Структура и объем работы. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников. Объем работы составляет 85 страниц.

Содержание

Введение.....	7
Глава 1. Органы исполнительной власти в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации.....	10
1.1. Понятие и место исполнительных органов государственной власти в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации.....	10
1.2. Система и структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.....	17
1.3. Принципы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.....	24
Глава 2. Вопросы организации и функционирования исполнительных органов государственной власти Самарской области.....	33
2.1. Губернатор Самарской области – глава высшего органа исполнительной власти Самарской области.....	33
2.2. Правительство Самарской области – высший исполнительный орган государственной власти Самарской области.....	43
2.3. Правовые основы взаимодействия Самарской Губернской Думы, Губернатора Самарской области и органов исполнительной власти Самарской области.....	56
Заключение.....	67
Список использованных источников.....	73

Введение

Системы исполнительных органов, существующие в субъектах Российской Федерации, отличаются большим разнообразием, что в целом соответствует и Конституции РФ и Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако при анализе каждой отдельной такой системы на уровне субъектов Российской Федерации можно сделать выводы о несовершенстве ее структуры.

Например, в отдельных субъектах Российской Федерации отсутствует деление исполнительных органов на органы, наделенные властными полномочиями и обслуживающие их органы (аппарат). При формировании органов власти допускается дублирование властных полномочий отдельными органами, что снижает эффективность функционирования существующих органов власти. Отсутствует «прозрачность» исполнительных органов, то есть функции, выполняемые некоторыми существующими органами, непонятны или напрямую засекречены.

Более того, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не устраняет проблему употребления терминов «орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации», «исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации», «Правительство субъекта федерации», «Администрация субъекта федерации» что имеет принципиальное значение.

Законодательство далеко не всех субъектов упоминает об ответственности правительства, хотя меры ответственности могут быть установлены. Чаще всего в конституции (уставе) субъекта РФ закрепляется ответственность всех органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Одно из центральных мест в развитии российского федерализма и в реализации одной из основ конституционного строя Российской Федерации – принципа разделения властей, занимает проблема взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При этом, поиск наиболее оптимальной модели взаимодействия органов государственной власти регионального уровня еще нельзя признать завершенным. Изменения федерального и регионального законодательства способствуют позитивным изменениям в части взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако все еще встречаются конфликтные ситуации, обусловленные объективными и субъективными причинами.

Таким образом, все выше изложенное обуславливает актуальность темы настоящей бакалаврской работы – «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Объектом бакалаврской работы являются общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предметом исследования являются конституционно-правовые нормы, регулирующие порядок образования и функционирования исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе Самарской области.

Теоретико-правовой анализ организации и системно-структурной характеристики исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации по действующему законодательству Российской Федерации – составляет цель бакалаврской работы.

Достижение поставленной цели предполагает решение ряда задач:

- 1) определение понятия и места исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) анализ системы и структуры исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) рассмотрение принципов организации и деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) исследование вопросов организации и функционирования исполнительных органов государственной власти Самарской области.

При написании бакалаврской работы применялся метод системного анализа с целью изучения каждого составляющего элемента системы исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Особенности правовой деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации изучены были с помощью сравнительно-правового метода. При анализе правовых актов, регулирующих исследуемую сферу правовых отношений, использовался формально-юридический метод.

Теоретическую и правовую основу бакалаврской работы составляют научные работы ученых в области конституционного и административного права, в частности: А.П. Алехина, Л.А. Андреевой, П.А. Виноградовой, А.Т. Докторовой, О.Ю. Ереминой, Т.В. Ерохиной, А.А. Кармолицкого, М.А. Лапиной, Л.Л. Попова и др.

Правовую основу бакалаврской работы составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, законодательные акты Самарской области, подзаконные нормативные правовые акты органов власти Российской Федерации, а также Самарской области.

Структурно бакалаврская работа состоит из введения, двух глав, разделенных на шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Органы исполнительной власти в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации

1.1. Понятие и место исполнительных органов государственной власти в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Ключевым признаком любого государства как политико-правовой организации общества является наличие государственной власти. При этом государственную власть определяют как волевое отношение, как систему органов государства, как совокупность функций и как совокупность полномочий¹. В первую очередь государственная власть представляет собой концентрированное выражение воли определенного сообщества (народа страны), воплощенное в государственно-правовых институтах². Однако понимание государственной власти через волевое отношение сложно и нецелесообразно переводить на язык права. Государственная власть является не только социальным явлением, с юридической точки зрения она также представляет собой конституционно-правовой институт, находящий свое закрепление в конституциях государств³.

При этом, Конституция Российской Федерации⁴ закрепляет важнейший принцип современного демократического государства - принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), который предполагает функциональное разделение единой государственной власти на три взаимно сдерживающие ветви - законодательную, исполнительную и судебную.

Иными словами, в основе теории разделения властей лежит три рода функций. Функция исполнительной власти - исполнение правовых актов,

¹ Карасев А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание // Проблемы права. 2011. № 1. С. 9.

² Теория государства и права: учебник / Отв. ред. В.Д. Перевалов. М., 2011. С. 62.

³ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления. М., 1997. С. 78.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

принятых непосредственно народом или его представительными органами⁵. Для определения правовой природы государственной власти ее следует определять как совокупность функциональных полномочий, а не как систему органов. Данный вывод подтверждает формулировка конституционного принципа народовластия, согласно которому власть принадлежит народу и им «осуществляется», и принципа единства государственной власти. Определять государственную власть через функции также не совсем верно. Функции ветви государственной власти не имеют самостоятельного значения, они помогают группировать сначала функции государственных органов, а затем конкретные полномочия органов, осуществляющих государственную власть, в этом их предназначение⁶.

Ученые-административисты исполнительную власть рассматривают в двух значениях – в узком и широком. Так, К.С. Бельский исполнительную власть определяет в широком смысле слова, а именно, как систему органов государственного управления, построенных иерархически, наделенных властными полномочиями и реализующих их с целью обеспечения нормального функционирования общества. В узком смысле по мнению ученого, – «это право и возможность должностного лица принимать решение, которое реализует подчиненный работник (весь персонал) под контролем и ответственностью этого должностного лица»⁷.

Н.М. Конин в сущностной характеристике исполнительной власти выделяет прежде всего два ключевых момента: власть и исполнение. При этом исполнительная власть трактуется «в качестве такого проявления государственной власти, с каким связывают, во-первых, функционирование особых звеньев государственного аппарата – органов государственного управления и, во-вторых, прямую направленность деятельности этих субъектов на обеспечение практической реализации (исполнения) общих норм,

⁵ Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М., 1996. С. 8.

⁶ Нечкин А.В. Полномочия высших органов исполнительной власти в государствах членах Таможенного союза // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2013. № 1 (15). С. 115 - 119.

⁷ Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. М., 1990. С. 76.

устанавливаемых субъектами представительной, президентской и правительственной власти в целях урегулирования различных сторон общественной жизни»⁸.

А.В. Нечкин под исполнительной властью понимает совокупность функционально опосредованных властных полномочий, прямо или косвенно делегированных народом органу государственной власти общей компетенции, возглавляющему систему органов специальной компетенции, который осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность по исполнению Конституции, законов и других актов органов законодательной власти, актов главы государства, актов органов судебной власти, с целью упорядочивания общественных отношений во всех сферах жизни общества на всей территории государства, в том числе с применением в необходимых случаях мер государственного принуждения⁹.

Более правильным представляется понимание исполнительной власти как самостоятельной ветви единой государственной власти, структурно сложное государственное образование, которое представляет собой совокупность государственных органов, наделенных соответствующими полномочиями¹⁰. При этом важно учитывать не тождественность исполнительной власти и органа исполнительной власти.

Ученые-правоведы, определяют понятие органа исполнительной власти следующим образом.

В частности, отмечается, что орган исполнительной власти является: государственным органом, политическим учреждением, целостным самостоятельным структурным образованием государственного аппарата, организованным коллективом людей. Он всегда действует от имени государства, в рамках закрепленной за ним компетенции в целях решения

⁸ Конин Н.М. Административное право России: учебник для бакалавров / Н.М. Конин – 2-е изд. перераб и доп. М.: Проспект, 2014. С. 14.

⁹ Нечкин А.В. Понятие и общая характеристика исполнительной власти в государствах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 53.

¹⁰ Козлов, Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского университета. Сер. «Право». 1992. № 10. С. 46.

задач, стоящих перед государством и обществом. Этот орган, осуществляя функции исполнительной власти, наделен полномочиями государственно-властного характера¹¹.

Ю.Н. Старилов дает следующее определение органа исполнительной власти: «... это государственная организация, являющаяся частью системы органов государственной власти в Российской Федерации и учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, осуществления функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих»¹².

А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий и Ю.М. Козлов под органом исполнительной власти понимают: «политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера»¹³.

В административно-правовой литературе применяются различные критерии для классификации органов исполнительной власти: по территории деятельности, по основаниям образования, по способу образования, по характеру компетенции, по порядку разрешения подведомственных вопросов, по организационно-правовой форме¹⁴.

В соответствии со ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

¹¹ См.: Административное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрайт, 2013. С. 131; Копытов Ю.А. Административное право: учебник для бакалавров. / Ю.А. Копытов. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 148

¹² Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. М.: Норма, 2002. С. 444.

¹³ Алехин А.П., Кармолицкий, А.А. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало-М, 2012. С. 122.

¹⁴ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров, С.В. Административное право России / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Юрайт, 2013. С. 199.

федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Система исполнительной власти в Российской Федерации состоит из следующих элементов:

- федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Система федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации представлена Правительством РФ (ст. 110 Конституции РФ), а также федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами¹⁵. Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации (ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹⁶ (далее – ФКЗ о Правительстве РФ)). Федеральные органы исполнительной власти могут учреждать в субъектах РФ свои территориальные подразделения и осуществлять через них свои полномочия¹⁷.

Порядок взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, определяется специальным нормативным актом¹⁸.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724 (ред. от 04.04.2016) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

¹⁶ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹⁷ См., например: Приказ Минюста России от 03.03.2014 г. № 26 (ред. от 31.12.2015) «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 26 марта. № 68.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 г. № 725 (ред. от 19.12.2015 г. «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.

С.Р. Течиев верно заметил, что «суверенитет Российской Федерацией образуется не путем передачи субъектами федерации части своей компетенции на федеральный уровень, а путем установления единым народом России определенной самостоятельности субъектов федерации в решении вопросов, отнесенных к исключительному ведению субъектов РФ (остаточная компетенция), а также по вопросам совместного ведения»¹⁹. При этом, общим принципом распределения полномочий между федерацией и ее субъектами является принцип субсидиарности, что предполагает передачу государственно-властных полномочий на тот уровень, на котором они будут выполняться с максимальной эффективностью, что, в свою очередь, означает наделение субъектов федерации максимально возможными полномочиями²⁰. Таким образом, Федерация выполняет только те функции и задачи, которые выходят за рамки возможностей субъектов.

Так, ч. 2 ст. 77 Конституции РФ и ч. 3 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 1184-ФЗ)²¹ устанавливают основополагающий принцип функционирования исполнительной власти в Российской Федерации, в соответствии с которым в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Руководствуясь данной нормой, можно сделать вывод, что региональное дублирование федеральной системы органов исполнительной власти в

¹⁹ Течиев С.Р. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере республики Северная Осетия-Алания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2010. С. 20.

²⁰ Силаев А.А. Проблемы организации исполнительной власти в Российской Федерации и федеративных государствах Европы // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 44.

²¹ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

определенной мере способствует единству, единообразию исполнительной власти в Российской Федерации²².

Единая система исполнительной власти носит двухуровневый характер, обусловленный функционированием системы исполнительных органов федерального уровня и системы органов исполнительной власти субъектного уровня. При наличии функциональной и организационной взаимосвязанности каждая из систем в известной мере самостоятельна и отличается определенной спецификой²³. Возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации Правительство РФ (ст. 1 ФКЗ о Правительстве РФ). Это означает, что акты Правительства РФ обязательны для исполнения органами исполнительной власти субъектов Федерации в тех рамках, что установлены Конституцией РФ, т.е. в той части, в которой они регулируют вопросы ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения.

Единство системы исполнительной власти обеспечивается прежде всего верховенством Конституции РФ и федеральных законов; обязательностью для исполнения на всей территории России указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ; Конституционным Судом РФ, определяющим соответствие актов органов исполнительной власти Конституции РФ; федеральными судами, которые, подчиняясь только Конституции и федеральным законам, наделены полномочиями давать оценку решениям и действиям органов исполнительной власти и должностных лиц; прокуратурой Российской Федерации, осуществляющей надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Таким образом, органы исполнительной власти в Российской Федерации включают в себя Правительство РФ - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской

²² Рубашкин В.В. Возможна ли идеальная система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации? // Современное право. 2015. № 7. С. 156.

²³ Правительство Российской Федерации: монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 120.

Федерации. Реализация принадлежащих этим органам юридически властных полномочий осуществляется в административном порядке. Следовательно, деятельность органов исполнительной власти носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Основные стороны организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации закреплены в ряде нормативных правовых актов, к числу которых, например, относятся: Закон № 184-ФЗ), другие федеральные законы, конституции республик, уставы субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

1.2. Система и структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не содержит определения системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации понятие системы исполнительных органов власти раскрывается. К примеру, в ст. 1 Закона Калининградской области «О системе исполнительных органов государственной власти Калининградской области» система исполнительных

органов государственной власти области определяется как установленный данным законом перечень видов исполнительных органов государственной власти Калининградской области²⁴.

Однако понятие системы органов исполнительной власти законодательно закреплено далеко не во всех субъектах Российской Федерации. Так, ст. 9 Закона Самарской области «О Правительстве Самарской области»²⁵ не давая понятие системы органов исполнительной власти, перечисляет их.

Кроме того, законодатель не всегда четко разграничивает понятия системы и структуры исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в связи чем необходимо рассмотреть значение терминов «система» и «структура». В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова под системой понимается нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей²⁶. В свою очередь, структура - это строение, внутреннее устройство чего-либо²⁷.

Таким образом, система - более общее понятие. При этом система как единое целое имеет определенную структуру. Следовательно, в рамках исследуемой проблематики считать систему органов исполнительной власти субъектов Федерации простым перечнем конкретных органов исполнительной власти не вполне корректно. Скорее, системой исполнительных органов государственной власти являются виды органов исполнительной власти субъектов.

Следовательно, под системой исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации следует понимать совокупность организационно объединенных видов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

²⁴ Закон Калининградской области от 24.05.1999 г. № 129 «О системе исполнительных органов государственной власти Калининградской области» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://7law.info/kaliningrad/act2p/d810.htm>.

²⁵ Закон Самарской области от 30.09.2011 г. № 80-ГД (ред. от 30.03.2015) «О Правительстве Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 1 октября. № 366 (27801).

²⁶ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: АСТ, 2013. С. 774.

²⁷ Там же. С. 784.

Структура же исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации - это перечень конкретных взаимосвязанных исполнительных органов государственной власти.

Несмотря на то, что субъекты Российской Федерации имеют право самостоятельно определять свою систему и структуру исполнительных органов государственной власти, понятия системы и структуры, будучи базовыми, должны толковаться единообразно. В этой связи следует внести изменения в ч. 1 ст. 17 Закон № 184-ФЗ, изложив текст в следующей редакции:

«1. Система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации есть совокупность организационно объединенных видов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

Часть 4 ст. 17 Закона об органах власти субъектов Российской Федерации также необходимо, на наш взгляд, дополнить следующим текстом:

«4. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации - перечень конкретных взаимосвязанных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следует также обратить внимание на то, что система исполнительных органов государственной власти регламентируется в большинстве субъектов Федерации соответствующими законами о системе. Однако в Самарской области такой закон до сих пор не принят.

В отношении структуры федеральных органов исполнительной власти в ч. 1 ст. 112 Конституции РФ предусмотрено, что Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Как указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-

П²⁸, из ч. 1 ст. 112 Конституции РФ во взаимосвязи с ее п. «г» ст. 71, п. «д» ст. 83, 110, 111, 114 и 115 следует, что содержащееся в ней понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий; структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства РФ не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента РФ; изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента РФ, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 3 ст. 90, Конституции РФ); при этом по смыслу п. «а» ст. 106, п. «а» ч. 1 ст. 114, ч. 1 ст. 115 Конституции РФ такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год.

Исходя из изложенного, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ определяет перечень конкретных органов исполнительной власти субъекта РФ, которые обеспечивают реализацию возложенных на субъект РФ функций.

Так, в соответствии с п. 5, п. 5.1 ст. 67 Устава Самарской области, Губернатор Самарской области формирует Правительство Самарской области и принимает решение об отставке Правительства Самарской области, а также определяет перечень иных органов исполнительной власти Самарской области²⁹.

Л.А. Андреева полагает, что учитывая положения п. 7 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // ВКС РФ. 1999. № 3.

²⁹ См.: Постановление Губернатора Самарской области от 26.02.2009 г. № 18 (ред. от 19.06.2015) «Об определении перечня органов исполнительной власти Самарской области, не являющихся министерствами Самарской области» // Волжская коммуна. 2009. 4 марта. № 73(26532).

полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения органам государственной власти субъектов Федерации, должны содержать положения, предусматривающие, права федерального центра по определению структуры органов исполнительной власти субъекта Федерации, осуществляющих указанные полномочия, возможность федеральных органов исполнительной власти согласовывать структуру органов исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющих соответствующие полномочия³⁰.

Следует заметить, что региональные системы органов исполнительной власти создаются в соответствии со спецификой каждого конкретного субъекта и потому могут весьма отличаться от федеральной системы. Федеральная система органов исполнительной власти, в свою очередь, более эффективна в масштабах всего федеративного государства.

С другой стороны, федеральная система органов исполнительной власти отличается достаточной простотой и четкостью в разделении функций между звеньями системы. Поэтому построение аналогичной системы органов исполнительной власти субъекта Федерации имеет и свои плюсы. Как уже отмечалось выше, ч. 2 ст. 77 Конституции РФ и ч. 3 ст. 17 Закона № 184-ФЗ устанавливают, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти. Руководствуясь данной нормой, можно сделать вывод, что региональное дублирование федеральной системы органов исполнительной власти в определенной мере способствует единству, единообразию исполнительной власти в Российской Федерации.

³⁰ Андреева Л.А. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации: система и структура // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 25. С. 38.

О.Ю. Еремина считает, что высшее должностное лицо субъекта Федерации входит в региональную систему органов исполнительной власти, так как возглавляет в субъекте исполнительную власть³¹. Однако такой вывод не представляется вполне обоснованным. Так, согласно ст. 1 Закона Калининградской области, высшее должностное лицо Калининградской области (губернатор) в систему органов исполнительной власти Калининградской области не входит. Однако в законодательстве Самарской области предусмотрено, Губернатор Самарской области входит в систему органов исполнительной власти и возглавляет ее (ст. 82 Устава Самарской области³²).

Следовательно, положение высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов исполнительной власти субъектов неодинаково, что является проявлением их самостоятельности при установлении региональной системы исполнительных органов государственной власти.

Спорным представляется включение органами законодательной власти некоторых субъектов Федерации в систему исполнительных органов государственной власти органов, обеспечивающих деятельность высшего должностного лица и высшего органа исполнительной власти субъекта Федерации.

В Уставе Самарской области Администрация Губернатора Самарской области определена как государственный орган Самарской области (абз. 2 ст. 72.1 Устава Самарской области), который сформирован для реализации полномочий Губернатора Самарской области как высшего должностного лица Самарской области и обеспечения деятельности Губернатора Самарской области, при этом на отдельные структурные подразделения Администрации

³¹ Еремина О.Ю. Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 40 – 45.

³² Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (ред. от 11.01.2016) (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) // Волжская коммуна. 2006. 20 декабря. № 237 (25790).

Губернатора могут быть возложены функции по обеспечению деятельности Правительства Самарской области³³.

Следовательно, не будучи органом исполнительной власти, Администрация Губернатора Самарской области фактически не наделена государственно-властными полномочиями в сфере исполнительной власти и, по сути, является государственным органом, а не исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации. Аргументом в пользу такого вывода является то, что на федеральном уровне Аппарат Правительства РФ с аналогичными функциями имеет статус государственного органа, а не органа исполнительной власти³⁴.

Таким образом, в связи с самостоятельностью субъектов Российской Федерации в вопросе образования региональных систем исполнительных органов государственной власти, единой идеальной системы органов исполнительной власти субъектов Федерации быть не может. Конституцией РФ предусмотрена возможность для каждого субъекта устанавливать свою собственную систему, которая будет соответствовать индивидуальным особенностям субъекта. Однако поскольку в федеральном и региональном законодательстве в этой сфере существуют неточности и пробелы, следует дополнить ст. 17 Закона № 184-ФЗ определениями понятий «система» и «структура» исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На уровне законодательства субъектов Федерации необходимо четко разграничить указанные понятия, устранив несогласованность.

³³ Постановление Губернатора Самарской области от 21.06.2012 г. № 90 (ред. от 01.02.2016) «Об Администрации Губернатора Самарской области» (вместе с «Положением об Администрации Губернатора Самарской области») // Волжская коммуна. 2012. 22 июня. № 216 (28144).

³⁴ Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 (ред. от 05.02.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

1.3. Принципы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации

В основе организации и деятельности исполнительной власти лежат принципы, т.е. законодательно закрепленные основные идеи и требования, организационные начала, обуславливающие сущность, наиболее характерные черты и свойства деятельности.

Принципы осуществления исполнительной власти в Российской Федерации установлены в Конституции РФ, ФКЗ о Правительстве РФ, Законе № 184-ФЗ, в законодательных и иных актах субъектов РФ (конституциях, уставах, законах) и др.

В целом, на основе законодательно закрепленных норм систему принципов организации и деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации можно представить в следующем виде: 1) принцип единства системы органов исполнительной власти; 2) принцип федерализма; 3) принцип сочетания централизации и децентрализации; 4) принцип законности; 5) принцип самостоятельности и независимости исполнительной власти в пределах своей компетенции; 6) принцип распределения и нормативного установления функций и полномочий; 7) принцип народовластия (демократизма); 8) принцип ответственности перед обществом; 9) принцип профессионализма и компетенции; 10) принцип гласности (доступность информации о деятельности исполнительных органов); 11) принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти; 12) принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина и др.³⁵

Принцип единства системы органов исполнительной власти установлен ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, согласно которой в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской

³⁵ Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М.: Издательство Института проблем риска, 2006. С. 74.

Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в стране.

Принцип федерализма – представляет собой сочетание общефедеративных и региональных интересов. С его помощью выстраиваются отношения власти и управления с учетом как общих интересов государства, так и специфики его составных частей - субъектов Федерации и муниципальных образований³⁶.

Принцип сочетания централизации и децентрализации предполагает подчинение нижестоящих органов управления вышестоящим; контроль и направление деятельности нижестоящих органов со стороны вышестоящих; обязательность решения вышестоящих органов для нижестоящих. Децентрализация обусловлена наличием собственного правового статуса у каждого органа управления на подведомственной ему территории.

Принцип законности - это общий принцип организации современного демократического государства, основа обеспечения и защиты прав личности и поддержания правопорядка в стране. Деятельность органов исполнительной власти не должна противоречить и подзаконным нормативным актам, изданным самими органами исполнительной власти³⁷.

Принцип самостоятельности и независимости исполнительной власти в пределах своей компетенции и принцип распределения и нормативности установления функций и полномочий. Ст. 73 Конституции РФ закреплено, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Положение о полноте исполнительной власти субъектов РФ, которой они обладают в порядке ст. 73 Конституции РФ, следует рассматривать в системном единстве не только с положениями ч.ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ,

³⁶ Ерохина Т.В. Органы управления здравоохранением Российской Федерации: историко-правовой аспект // Медицинское право. 2012. № 1. С. 28.

³⁷ Ерохина Т.В. Органы управления здравоохранением Российской Федерации: историко-правовой аспект // Медицинское право. 2012. № 1. С. 29.

согласно которым по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, последние не могут им противоречить, а в случае противоречия действует федеральный закон, но и с положениями ст. 77 Конституции РФ о том, что самостоятельное установление субъектами РФ системы своих органов государственной власти должно соответствовать основам конституционного строя, общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ), и что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), а следовательно, и те и другие должны подчиняться единым принципам и правилам функционирования этой системы³⁸.

Кроме того, органы государственной власти субъектов РФ не должны быть пассивными реципиентами передаваемых полномочий, а должны принимать на себя те полномочия, которые не разграничены, не отнесены ни к одному из уровней осуществления публичной власти, но в реализации которых существует объективная потребность. Большую результативность деятельности субъектов РФ в областях, не затрагивающих коренные интересы Федерации (оборона, безопасность, охрана прав граждан и др.), следует признать бесспорным основанием для того, чтобы Российская Федерация, не создавая препятствий для реализации соответствующих полномочий, принимала меры к скорейшей унификации правил их осуществления³⁹.

Еще один вариант заложенных в Конституции РФ (ст. 78) возможностей для совершенствования отношений в сфере разграничения полномочий -

³⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

³⁹ Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 9.

развитие соглашений в системе исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов⁴⁰.

Так, Распоряжением Правительства РФ от 20.12.2013 г. № 2452-р было утверждено Соглашение между Министерством труда и социальной защиты РФ и Правительством Омской области о передаче Правительству Омской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов⁴¹. Данное Соглашение действовало с 1 января по 31 декабря 2014 года.

07.08.2014 года между Министерством труда и социального развития Омской области и ГУ - Омское региональное отделение Фонда социального страхования РФ было заключено Соглашение № 6.1 о передаче сведений, необходимых для осуществления полномочий по предоставлению с 01.01.2015 года инвалидам ТСР.

В результате, с 01.01.2015 г. часть полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов Правительством Омской области в лице Министерства труда и социального развития Омской области не осуществлялось.

В связи с чем, на момент разрешения конкретного искового заявления ни в силу закона, ни в силу соглашения между уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации и Омской области Министерство труда и социального развития Омской области не обладало полномочиями по оказанию социальной помощи в виде предоставления лицам

⁴⁰ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 24.03.2011 г. № 490-р «Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и правительством Самарской области о передаче друг другу осуществления части своих полномочий» // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1981; Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2009 г. № 2103-р «Об утверждении Соглашения между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и правительством Самарской области» // СЗ РФ. 2010. № 2. Ст. 247.

⁴¹ Распоряжение Правительства РФ от 20.12.2013 г. № 2452-р «Об утверждении Соглашения между Министерством труда и социальной защиты России и Правительством Омской области о передаче Правительству Омской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидов и отдельным категориям граждан из числа ветеранов» // СЗ РФ. 2013. № 52 (Ч. 2). Ст. 7265.

из числа инвалидов технических средств реабилитации, а также, поскольку в силу закона соответствующие обязательства с 01.01.2015 года перешли к Фонду социального страхования РФ в лице Омского регионального отделения, вывод суда первой инстанции о необходимости возложить обязанность по обеспечению Н. средствами реабилитации на ответчика является правильным⁴².

Согласно ч. 1 ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Право граждан участвовать в управлении государственными делами находится в тесной взаимосвязи с принципом народовластия - одной из основ конституционного строя России. Данное конституционное право позволяет максимально приблизить граждан к сфере политики. Участие граждан в управлении делами государства осуществляется посредством их волеизъявления на выборах, референдумах, а также путем личного участия в работе органов законодательной, исполнительной или судебной власти (ч.ч. 2, 5 ст. 32 Конституции РФ).

Принцип ответственности перед обществом. Ключевым нормативным правовым актом федерального уровня, регламентирующим институт конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ, является Закон № 184-ФЗ в ст. 3.1 которого установлено, что органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.

В соответствии со ст. 58 Устава Самарской области ответственность органов государственной власти Самарской области основывается на

⁴² Апелляционное определение Омского областного суда от 07.10.2015 г. по делу № 33-7469/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

Конституции РФ и регулируются федеральным законодательством и законодательством Самарской области. При этом, согласно ст. 61 Устава Самарской области Губернатор Самарской области, Самарская Губернская Дума, Правительство Самарской области, министерства Самарской области и иные органы исполнительной власти Самарской области, а также их должностные лица несут ответственность, предусмотренную федеральным законодательством и законодательством Самарской области.

Следует заметить, что ст. 3.1 Закона № 184-ФЗ и ст.ст. 58 и 61 Устава Самарской области фактически формулирует только общие (абстрактные) основания и условия конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ⁴³.

Принцип профессионализма и компетенции закреплён в ст. 4 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ).⁴⁴ В ст. 12 этого же Закона сказано, что в число квалификационных требований к должностям гражданской службы наряду с требованиями к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности входят также и требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, что предполагает в том числе и требование уровня информационной компетентности.

Оценка соответствия уровня профессиональной подготовки государственного служащего квалификационным требованиям, качества выполнения им своих служебных обязанностей, предусмотренных должностным регламентом, и, как следствие, соответствие замещаемой должности гражданской службы выявляется в результате проведения специальной процедуры - аттестации госслужащих.

⁴³ Ирхин И.В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 22.

⁴⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Так, Порядок проведения оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Администрации Губернатора Самарской области определяет основные требования к проведению оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Администрации Губернатора Самарской области в рамках проведения аттестации гражданских служащих⁴⁵.

Принцип гласности предполагает широкое обнародование через средства массовой информации процесса и результатов работы органов исполнительной власти. При этом, недостаточное использование органами исполнительной власти такого специфического ресурса снижает эффективность решения управленческих, политических и социально-культурных задач⁴⁶.

Принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти. Данный принцип закреплён в пп. «д» п. 1 ст. 1 Закона № 184-ФЗ. Конституционные принципы разделения властей и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти конкретизируются в последующих главах Закона № 184-ФЗ. Вопросам взаимоотношений законодательного органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта РФ и органов исполнительной власти субъекта РФ посвящена глава IV Закона № 184-ФЗ. В частности, ст. 24 раскрывает механизм участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в формировании органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, порядок выражения недоверия высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

⁴⁵ Приказ Администрации Губернатора Самарской области от 06.07.2015 г. № 18-па «О проведении оценки профессиональной служебной деятельности и аттестации государственных гражданских служащих Администрации Губернатора Самарской области» (вместе с «Порядком проведения оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Администрации Губернатора Самарской области») // Волжская коммуна. 2015. 4 августа. № 198(29397).

⁴⁶ Исполнительная власть в Российской Федерации: Науч.-практ. пособие / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М.: БЕК, 1996. С. 122.

Согласно положениям, п. 1 ст. 24 Закона № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, одним из принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, является принцип сбалансированности полномочий законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица. Нарушение указанного принципа в виде, к примеру, отсутствия законодательно закрепленного согласования кандидатуры на должность заместителя Председателя Правительства области, объективно ведет к нарушению указанных выше прав⁴⁷.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина обусловлен смыслом ст. 2 Конституции РФ, провозгласившей человека, его права и свободы высшей ценностью. Органы исполнительной власти субъекта РФ при осуществлении своей деятельности не должны ущемлять права и законные интересы физических лиц.

Таким образом, несмотря на единство исполнительной власти, Конституция РФ закрепляет самостоятельность органов исполнительной власти субъектов РФ. Исполнительная власть в РФ имеет две системы - единую систему исполнительной власти РФ, в которую входят федеральные органы исполнительной власти РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие полномочия по предметам совместного ведения, и систему органов исполнительной власти субъектов РФ, в которую входят органы

⁴⁷ Апелляционное определение Кировского областного суда от 09.10.2014 г. по делу № 33-3633/14 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие деятельность по предметам совместного ведения и по предметам исключительного ведения субъектов РФ.

Глава 2. Вопросы организации и функционирования исполнительных органов государственной власти Самарской области

2.1. Губернатор Самарской области – глава высшего органа исполнительной власти Самарской области

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации возглавляется губернатором (главой администрации).

Согласно ч. 3 ст. 20 Закона № 184-ФЗ наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Анализируя данную норму, А.А. Ерыгин замечает: «Примечательно, что в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ только в статье 2 термин «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» приведен самостоятельно, во всех последующих статьях закона он уже неразрывно связан с понятием «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ». И это не случайно, т.к. наиболее распространенным вариантом является совмещение должности высшего должностного лица субъекта РФ с должностью руководителя высшего исполнительного органа государственной власти. Такой подход не только полностью соответствует предписаниям вышеуказанного Закона, но и отвечает принципу целесообразности»⁴⁸.

По мнению В.Н. Хорькова и В.В. Рубашкина, при буквальном толковании приведенной нормы регулирование функционирования высшего исполнительного органа субъекта РФ уставным законом противоречит

⁴⁸ Ерыгин А.А. Губернатор Белгородской области в системе региональных органов государственной власти // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2013. № 1. С. 17.

федеральному закону⁴⁹. Преодолеть возникшую коллизию возможно путем расширительного толкования рассматриваемой статьи Закона № 184-ФЗ, включив в термин «законы субъекта Российской Федерации» уставные законы.

Высшее должностное лицо субъекта РФ выступает в качестве руководителя субъекта РФ, исполнительной власти, а также представителем субъекта РФ на федеральном и межрегиональном уровнях⁵⁰.

Так, в соответствии со ст. 63 Устава Самарской области, Губернатор Самарской области является высшим должностным лицом Самарской области, возглавляющий Правительство Самарской области.

Современный этап развития российской государственности характеризуется продолжающимся поиском наиболее оптимальных, сбалансированных механизмов организации публичной власти федеративного государства. Одним из главных вопросов в настоящее время является вопрос о выборе оптимальной модели правового статуса высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. В последнее время эта проблематика вновь актуализировалась как в научно-теоретическом, так и в практическом плане, что обусловлено, в частности, очередным изменением порядка замещения должности главы субъекта Российской Федерации (2012 г.) и последовавшей за этим проверкой конституционности новой модели⁵¹, а также продолжающимся процессом совершенствования законодательства в этой сфере.

Так, Федеральным законом от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ введена процедура предложения политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов, кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) Президенту РФ. Соответственно,

⁴⁹ Хорьков В.Н., Рубашкин В.В. К вопросу о реформе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Калининградской области) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 30.

⁵⁰ Полатов З.Т. Проблемы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 13.

⁵¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 г. № 32-П // ВКС РФ. 2013. № 2.

политические партии, выбирая и предлагая главе государства кандидатуры руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, получают возможность влиять на решение Президента РФ и рассчитывать на утверждение определенных лиц на указанную должность. При этом согласно позиции Конституционного Суда РФ «данная процедура, которая в силу прямого указания закона имеет именно консультативный характер, не является обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата на соответствующую должность, а решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата не ставится в зависимость от ее результатов» (Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П).

С марта 2015 года вступили в силу новые требования к порядку избрания глав регионов. Так, уточнены требования к порядку избрания главы субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, действующему в отношении тех регионов, в которых такой порядок предусматривается конституцией (уставом) и не исключает возможности проведения прямых выборов.

Федеральный закон от 03.02.2015 г. № 6-ФЗ направлен на установление права автономного округа, входящего в состав области, закрепить в своем Уставе особый порядок избрания губернатора автономного округа. В рамках указанного порядка губернатор избирается законодательным органом автономного округа. Президент РФ представляет 3-х кандидатов для избрания на должность губернатора автономного округа в соответствии с предложениями высшего должностного лица области, в состав которой входит автономный округ (не более 5 кандидатов), на основании предложений региональных отделений политических партий в автономном округе (не более 3 кандидатов). По существу, вводится «областной фильтр», поскольку из общего числа кандидатов, предложенных политическими партиями, высшее

должностное лицо области направляет Президенту РФ предложения только по 5 кандидатурам⁵².

Федеральным законом вводятся новые требования к исчислению сроков внесения предложений о кандидатурах на должность главы субъекта РФ, которые определяются до дня голосования по избранию главы субъекта РФ, а в случае если голосование по его избранию должно быть проведено в год проведения выборов нового состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - до дня голосования на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Ранее исчисление сроков осуществлялось в привязке ко дню истечения срока полномочий главы субъекта РФ либо досрочного прекращения его полномочий.

Следует обратить внимание на то, что Федеральным законом от 09.03.2016 г. № 66-ФЗ абз. 3,5 п. 3.2, абз. 3, 5 п. 3.2-1 внесены изменения, в соответствии с которыми, к примеру, днем голосования по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а если срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) истекает в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, - день голосования на указанных выборах.

⁵² Виноградова П.А. Законодательные требования к порядку выборов глав субъектов Российской Федерации и муниципалитетов законодательными (представительными) органами власти // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 728.

Если же голосование по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должно состояться в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, то оно проводится в день голосования на указанных выборах.

Следует обратить внимание, что ст. 6 Закона Самарской области «О выборах Губернатора Самарской области»⁵³ так же предусматривает условие, согласно которому, днем голосования на выборах Губернатора является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий Губернатора, а если указанный срок полномочий истекает в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, - день голосования на указанных выборах.

В ст. 69 Устава Самарской области приведены основания, при которых полномочия Губернатора Самарской области прекращаются досрочно (отставка по собственному желанию; отрешение от должности Президентом РФ в связи с выражением недоверия Самарской Губернской Думой или утратой доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение обязанностей Губернатора Самарской области, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законодательством; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признание судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступление в отношении Губернатора в законную силу обвинительного приговора суда; выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утрата Губернатором гражданства Российской Федерации, приобретение гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; смерть; отзыв избирателями,

⁵³ Закон Самарской области от 14.06.2012 г. № 55-ГД (ред. от 08.02.2016) «О выборах Губернатора Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 16 июня. № 208(28136).

зарегистрированными на территории Самарской области, на основании и в порядке, установленных федеральным законом и принятыми в соответствии с ним законами Самарской области; иные случаи, предусмотренные федеральным законом). В ст. 70 Устава Самарской области приведены случаи, при которых Самарская Губернская Дума вправе выразить недоверие Губернатору Самарской области.

В процедуре отзыва высшего должностного лица субъекта РФ по действующему Закону № 184-ФЗ можно выделить следующие стадии: установление судом фактов правонарушения высшим должностным лицом субъекта РФ; инициирование проведения голосования по отзыву; назначение голосования по отзыву; подготовка к проведению голосования по отзыву; проведение агитации; голосование и определение результатов голосования по отзыву.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ избираемое посредством всеобщих свободных выборов высшее должностное лицо субъекта РФ не связано императивным мандатом, основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т.е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке⁵⁴.

Ныне действующим Законом № 184-ФЗ установлены четкие правовые основания отзыва, что, безусловно, решает многие проблемы при регулировании отношений по отзыву.

Но в то же время нельзя не отметить проблемы, которые могут возникнуть на стадиях процедуры отзыва.

Согласно п. 7.4 ст. 19 Закона № 184-ФЗ инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // ВКС РФ. 2000. № 5.

должность избранного высшего должностного лица субъекта. При этом высшее должностное лицо субъекта РФ избирается на срок не более пяти лет согласно п. 5 ст. 18 Закона № 184-ФЗ и ст. 19 Устава Самарской области (пять лет).

Получается, что по Закону № 184-ФЗ нельзя будет выдвинуть инициативу отзыва в течение целого года после избрания высшего должностного лица субъекта РФ. Было бы более целесообразным сократить этот срок хотя бы до полугода. Когда речь идет об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ Президентом РФ в связи с утратой доверия, ненадлежащим исполнением своих обязанностей или выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, то федеральный законодатель не указывает никаких сроков, в течение которых нельзя отрешать высшее должностное лицо субъекта РФ от должности. Так, отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта РФ Президент РФ может в любое время после его избрания, соответственно, если есть на то законные основания⁵⁵.

Одной из существенных проблем процедуры отзыва высшего должностного лица субъекта РФ может выступить определение результатов голосования по отзыву.

Согласно п. 7.4 ст. 19 Закона № 184-ФЗ высшее должностное лицо считается отозванным, если за его отзыв проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ. Представляется, что целесообразнее считать высшее должностное лицо субъекта РФ отозванным, если за отзыв подано более половины числа голосов участников голосования и при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание высшего должностного лица субъекта РФ⁵⁶.

Таким образом, чтобы граждане смогли реализовать свое право на отзыв высшего должностного лица субъекта РФ, необходимо установление четких

⁵⁵ Докторова А.Т. К вопросу об отзыве высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 15.

⁵⁶ Там же. С. 16.

правовых оснований и более простого механизма отзыва не только в законодательстве РФ, но и субъектов, безусловно, с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ. В связи с изложенным считаем необходимым внести следующие изменения в Закон № 184-ФЗ.

В частности, в абз. 3 п. 7.4 ст. 19 Закона № 184-ФЗ сократить срок выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ до полугода и изложить его в следующей редакции:

«Инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть выдвинута не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Абз. 12 п. 7.4 ст. 19 Закона № 184-ФЗ изложить в следующей редакции:

«Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Полномочия Губернатора Самарской области изложены в ст. 67 Устава Самарской области.

Так, прежде всего Губернатор Самарской области представляет Самарскую область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

органами местного самоуправления и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Самарской области;

Губернатор Самарской области представляет на рассмотрение Самарской Губернской Думы проекты законов Самарской области о бюджете Самарской области⁵⁷, о внесении изменений в закон о бюджете Самарской области, об утверждении отчета об исполнении бюджета Самарской области⁵⁸.

В сфере исполнительной власти соответствии с Уставом Самарской области и Законом Самарской области «О Правительстве Самарской области» Губернатор Самарской области формирует Правительство Самарской области и принимает решение об отставке Правительства Самарской области⁵⁹; определяет перечень иных органов исполнительной власти Самарской области; вправе председательствовать на заседаниях Правительства Самарской области; назначает вице-губернаторов Самарской области по согласованию с Самарской Губернской Думой⁶⁰; формирует Администрацию Губернатора Самарской области; обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Самарской области с иными органами государственной власти Самарской области и в соответствии с федеральным законодательством может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Самарской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями; согласовывает кандидатуры руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законодательством; определяет перечень органов

⁵⁷ Закон Самарской области от 17.12.2015 г. № 131-ГД (ред. от 29.02.2016) «Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» // Волжская коммуна. 2015. 22 декабря. № 335(29534).

⁵⁸ Распоряжение Правительства Самарской области от 22.10.2015 г. № 868-р «Об утверждении отчета об исполнении областного бюджета за девять месяцев 2015 года» // Волжская коммуна. 2015. 27 октября № 282(29481).

⁵⁹ См., например: Постановление Губернатора Самарской области от 04.10.2012 г. № 152 «О назначении на государственную должность Самарской области министра спорта Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 5 октября. № 366(28294).

⁶⁰ См., например: Постановление Губернатора Самарской области от 19.06.2012 г. № 76 «О назначении на государственную должность Самарской области вице-губернатора - руководителя Администрации Губернатора Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 20 июня. № 212(28140).

исполнительной власти Самарской области, не являющихся министерствами Самарской области⁶¹; отменяет действие нормативных правовых актов органов исполнительной власти Самарской области, если они противоречат федеральным законам и законам Самарской области; в случаях и в порядке, установленных федеральным законом, отрешает от должности главу муниципального образования или главу местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), а также вносит на рассмотрение Самарской Губернской Думы проект закона Самарской области о роспуске представительного органа муниципального образования Самарской области; делегирует на заседания Самарской Губернской Думы (комитетов Самарской Губернской Думы) представителей органов исполнительной власти Самарской области и иных должностных лиц.

Приведенный перечень полномочий Губернатора Самарской области является открытым. Губернатор Самарской области вправе осуществлять иные полномочия в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Самарской области (п. «е» ч. 1 ст. 18 Закона № 184-ФЗ, п. 24 ст. 67 Устава Самарской области).

Таким образом, Губернатор Самарской области по своим формально-юридическим, а также социально-политическим и правовым характеристикам занимает важное место в механизме осуществления не только собственно регионального, но и общегосударственного управления. Будучи ответственным за формирование и проведение политики, направленной на развитие Самарской области, он вместе с тем непосредственно участвует в реализации государственных программ развития Российской Федерации в целом, а также обеспечивает координацию социально-экономического развития расположенных на территории Самарской. Губернатор призван в пределах своих полномочий обеспечивать взаимодействие и согласованное функционирование органов государственной власти Самарской области с

⁶¹ Постановление Губернатора Самарской области от 26.02.2009 г. № 18 (ред. от 19.06.2015) «Об определении перечня органов исполнительной власти Самарской области, не являющихся министерствами Самарской области» // Волжская коммуна. 2009. 4 марта. № 73(26532).

территориальными органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления, выступать гарантом социально-политической стабильности в регионе.

2.2. Правительство Самарской области – высший исполнительный орган государственной власти Самарской области

Правовые основы деятельности Правительства Самарской области закреплены в ст.ст. 20-22 Закона № 184-ФЗ, в ст.ст. 82, 84, 86, 87, 88 Устава Самарской области, Законе Самарской области «О Правительстве Самарской области», в Регламенте Правительства Самарской области⁶².

Правительство Самарской области является постоянно действующим коллегиальным высшим исполнительным органом государственной власти Самарской области, возглавляющим систему органов исполнительной власти Самарской области и возглавляемым высшим должностным лицом Самарской области - Губернатором Самарской области (ст. 1 Закона «О Правительстве Самарской области»).

Применительно к исполнительной власти понятие «постоянно действующий» означает, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ должен осуществлять свою деятельность постоянно. Это существенно отличает его от органа законодательной власти, который может строить свою работу на сессионной основе⁶³.

Постоянный характер деятельности Правительства Самарской области обусловлен необходимостью обеспечить непрерывность исполнения полномочий Самарской области как субъекта РФ. Вместе с тем понятие «постоянно действующий» не означает, что состав Правительства Самарской области не меняется. Смена состава Правительства Самарской области

⁶² Постановление Правительства Самарской области от 12.10.2011 г. № 555 «О Регламенте Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 13 октября. № 382(27817).

⁶³ Романовский Г.Б. Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 3. М.: АНО «Центр публично-правовых исследований», 2008. С. 100.

обусловлена требованием о прекращении полномочий Правительства Самарской области в связи с прекращением полномочий Губернатора Самарской области, а также возможностью досрочного прекращения полномочий Правительства Самарской области.

Правительство Самарской области обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Самарской области, законов и иных нормативных правовых актов Самарской области на территории Самарской области.

Ключевым словом в данной норме является слово «исполнение». То есть Правительство Самарской области применяет нормы законодательства РФ и Самарской области в целях организации жизнедеятельности региона.

Согласно правовой позиции, изложенной в Определении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 452-О-О, по своему правовому статусу высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, возглавляя систему органов исполнительной власти субъекта РФ, одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в России (ст. 77 (ч. 2) Конституции РФ) и потому ответствен за исполнение на территории субъекта РФ не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ (п. и 2 ст. 20 Закона № 184-ФЗ)); в этом качестве высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ не только осуществляет полномочия в сфере совместного ведения России и субъектов РФ и в сфере исключительного ведения субъектов РФ, но и - при наличии к тому установленных федеральными нормативными правовыми актами оснований - может принимать участие в реализации на территории данного субъекта РФ полномочий, относящихся к сфере ведения России, в т.ч. по такому предмету, как обеспечение безопасности государства⁶⁴.

⁶⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных

Согласно п. 4 ст. 17 Закона № 184-ФЗ структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Данный пункт введен был Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, и в его первоначальной редакции говорилось о перечне, а не о структуре исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ в соответствии с подп. «м» п. 2 ст. 5 Закона № 184-ФЗ устанавливается законом РФ.

В соответствии со ст. 2 Закона Самарской области «О Правительстве Самарской области» Правительство Самарской области состоит из:

- 1) первого вице-губернатора - председателя Правительства Самарской области;
- 2) первого заместителя председателя Правительства Самарской области;
- 3) вице-губернаторов - руководителей органов исполнительной власти Самарской области, возглавляющих министерства Самарской области;
- 4) заместителей председателя Правительства Самарской области - руководителей органов исполнительной власти Самарской области;
- 5) министров Самарской области;
- 6) иных членов Правительства Самарской области.

Кроме того, в состав Правительства Самарской области входит полномочный представитель Губернатора Самарской области при Президенте РФ и Правительстве РФ.

По решению Губернатора Самарской области в состав Правительства Самарской области могут входить члены Правительства Самарской области, уполномоченные Губернатором Самарской области в установленной им сфере управления (компетенции). Данные члены Правительства Самарской области

не возглавляют министерства Самарской области и иные органы исполнительной власти Самарской области и назначаются на должности заместителей председателя Правительства Самарской области или министров Самарской области.

Как можно заметить, Губернатор не входит состав Правительства Самарской области, несмотря на то, что он в соответствии со ст. 1 Закона «О Правительстве Самарской области» возглавляет Правительство области.

Данный пробел необходимо устранить путем включения Губернатора Самарской области в состав Правительства и п. 1 ст. 2 Закона «О Правительстве Самарской области» дополнить подп. 1.1 следующего содержания:

«1.1) Губернатора Самарской области».

Правительство Самарской области формирует министерства Самарской области и иные органы исполнительной власти Самарской области, руководит их деятельностью.

В системе органов исполнительной власти Самарской области образуются министерства Самарской области, перечень которых приведен в ст. 9 Закона Самарской области «О Правительстве Самарской области»: министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области; министерство управления финансами Самарской области; министерство сельского хозяйства и продовольствия Самарской области; министерство здравоохранения Самарской области⁶⁵; министерство социально-демографической и семейной политики Самарской области⁶⁶; министерство образования и науки Самарской области⁶⁷; министерство промышленности и

⁶⁵ Постановление Правительства Самарской области от 22.06.2012 г. № 290 (ред. от 22.09.2015) «Об утверждении Положения о министерстве здравоохранения Самарской области» // Волжская коммуна. 2012.- 23 июня. № 218(28146).

⁶⁶ Постановление Правительства Самарской области от 22.06.2012 г. № 289 (ред. от 02.02.2016) «Об утверждении Положения о министерстве социально-демографической и семейной политики Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 23 июня. № 218(28146).

⁶⁷ Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2008 г. № 238 (ред. от 17.09.2015) «Об утверждении Положения о министерстве образования и науки Самарской области» // Волжская коммуна. 2008. 2 июля № 152(16195).

технологий Самарской области; министерство лесного хозяйства⁶⁸, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области; министерство культуры Самарской области⁶⁹; министерство транспорта и автомобильных дорог Самарской области; министерство строительства Самарской области⁷⁰; министерство имущественных отношений Самарской области⁷¹; министерство спорта Самарской области⁷²; министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области⁷³; министерство труда, занятости и миграционной политики Самарской области⁷⁴.

Иные органы исполнительной власти Самарской области образуются в соответствии с перечнем, определяемым Губернатором Самарской области. К таковым, в соответствии с названным Перечнем относятся: Полномочное представительство Губернатора Самарской области при Президенте РФ и Правительстве РФ⁷⁵; Департамент ветеринарии Самарской области⁷⁶; Департамент информационных технологий и связи Самарской области⁷⁷;

⁶⁸ Постановление Правительства Самарской области от 09.10.2013 г. № 528 (ред. от 12.02.2016) «Об утверждении Положения о министерстве лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области» // Волжская коммуна. 2013. 10 октября. № 336(28752).

⁶⁹ Постановление Правительства Самарской области от 04.03.2009 г. № 61 (ред. от 13.07.2015) «Об утверждении Положения о министерстве культуры Самарской области» // Волжская коммуна. 2009. 6 марта. № 77(26536).

⁷⁰ Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2007 г. № 89 (ред. от 17.09.2015) «Об утверждении Положения о министерстве транспорта и автомобильных дорог Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 28 июня. № 114(25912).

⁷¹ Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2007 г. № 79 (ред. от 30.03.2016) «Об утверждении Положения о министерстве имущественных отношений Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 27 июня. № 113 (25911).

⁷² Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 г. № 280 (ред. от 22.12.2015) «Об утверждении Положения о министерстве спорта Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 21 июня. № 214(28142).

⁷³ Постановление Правительства Самарской области от 13.07.2011 г. № 337 (ред. от 11.12.2015) «Об утверждении Положения о министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 14 июля. № 252(27687).

⁷⁴ Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 г. № 278 (ред. от 21.09.2015) «О министерстве труда, занятости и миграционной политики Самарской области» (вместе с «Положением о министерстве труда, занятости и миграционной политики Самарской области») // Волжская коммуна. 2012. 21 июня. № 214(28142).

⁷⁵ Постановление Правительства Самарской области от 22.04.2015 г. № 207 «Об утверждении Положения о полномочном представительстве Губернатора Самарской области при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации» // Волжская коммуна. 2015. 28 апреля. № 103(29302).

⁷⁶ Постановление Правительства Самарской области от 27.10.2011 г. № 667 (ред. от 04.08.2015) «Об утверждении Положения о департаменте ветеринарии Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 29 октября. № 406(27841).

⁷⁷ Постановление Правительства Самарской области от 22.12.2010 г. № 677 (ред. от 25.03.2016) «Об утверждении Положения о департаменте информационных технологий и связи Самарской области» // Волжская коммуна. 2010. 23 декабря. № 475(27422).

Департамент охоты и рыболовства Самарской области⁷⁸; Департамент по вопросам общественной безопасности Самарской области⁷⁹; Департамент по делам молодежи Самарской области; Департамент туризма Самарской области⁸⁰; Департамент управления делами Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области⁸¹; Главное управление организации торгов Самарской области⁸²; Главное управление по мобилизационным вопросам Самарской области; Государственная жилищная инспекция Самарской области⁸³; Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Самарской области⁸⁴; Государственная инспекция строительного надзора Самарской области⁸⁵; Служба государственного финансового контроля Самарской области⁸⁶; Служба мировых судей Самарской области⁸⁷; Управление государственной архивной службы Самарской области⁸⁸; Управление записи актов гражданского

⁷⁸ Постановление Правительства Самарской области от 13.02.2008 г. № 26 (ред. от 24.09.2015) «О департаменте охоты и рыболовства Самарской области» // Волжская коммуна. 2008. 16 февраля. № 30 (26073).

⁷⁹ Постановление Правительства Самарской области от 29.05.2013 г. № 224 (ред. от 17.09.2015) «Об утверждении Положения о департаменте по вопросам общественной безопасности Самарской области и внесении изменений в отдельные постановления Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2013. 30 мая. № 187(28603).

⁸⁰ Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 г. № 281 (ред. от 11.06.2013) «Об утверждении Положения о департаменте туризма Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 21 июня. № 214(28142).

⁸¹ Постановление Правительства Самарской области от 09.11.2006 г. № 151 (ред. от 18.03.2015) «О департаменте управления делами Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. 16 ноября. № 213 (25766).

⁸² Постановление Губернатора Самарской области от 11.08.2003 г. № 311 (ред. от 31.03.2004) «Об образовании Главного управления организации торгов Самарской области» // Волжская коммуна. 2003. 15 августа. № 148.

⁸³ Постановление Правительства Самарской области от 10.04.2013 г. № 150 (ред. от 29.12.2014) «Об утверждении Положения о государственной жилищной инспекции Самарской области» // Волжская коммуна. 2013. 11 апреля. № 134(28550).

⁸⁴ Постановление Правительства Самарской области от 12.12.2005 г. № 150 (ред. от 10.03.2016) «О принятии Положения о государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 20 декабря. № 240(25544).

⁸⁵ Постановление Правительства Самарской области от 18.01.2006 г. № 1 (ред. от 07.02.2014) «О принятии Положения о государственной инспекции строительного надзора Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. 25 января. № 12 (25565).

⁸⁶ Постановление Правительства Самарской области от 11.12.2013 г. № 748 «Об утверждении Порядка осуществления полномочий службой государственного финансового контроля Самарской области по внутреннему государственному финансовому контролю» // Волжская коммуна. 2013. 13 декабря. № 413(28829).

⁸⁷ Постановление Правительства Самарской области от 27.05.2011 г. № 257 (ред. от 14.01.2015) «О службе мировых судей Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 28 мая. № 188 (27623).
(вместе с «Положением о службе мировых судей Самарской области»)

⁸⁸ Постановление Правительства Самарской области от 09.04.2008 г. № 79 (ред. от 12.02.2013) «Об утверждении Положения об Управлении государственной архивной службы Самарской области» // Волжская коммуна. 2008. 15 апреля. № 69 (26112).

состояния Самарской области⁸⁹; Департамент по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области⁹⁰; Управление государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области⁹¹.

Полномочия Правительства Самарской области перечислены в ст. 86 Устава и ст. 5 Закона «О Правительстве Самарской области».

Так, согласно пп. 1 ст. 86 Устава Самарской области, Правительство Самарской области осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью. Данное полномочие закреплено в п. «а» ч. 2 ст. 21 Закона № 184 ФЗ.

Применительно к полномочию по противодействию терроризму и экстремизму в Определении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 452-О-О указано, что конституционное разграничение полномочий может быть конкретизировано федеральным законодателем: федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий; соответственно, Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; при этом органы государственной власти субъектов РФ участвуют в отношениях, имеющих общедоедеральное значение, в той мере и постольку, в

⁸⁹ Постановление Правительства Самарской области от 15.02.2006 г. № 16 (ред. от 25.10.2012) «Об управлении записи актов гражданского состояния Самарской области» (вместе с «Положением об управлении записи актов гражданского состояния Самарской области») // Волжская коммуна. 2006. 27 февраля. № 33(25586).

⁹⁰ Постановление Правительства Самарской области от 08.10.2012 г. № 506 (ред. от 09.02.2016) «О департаменте по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 9 октября. № 370(28298).

⁹¹ Постановление Правительства Самарской области от 15.06.2015 г. № 338 (ред. от 30.10.2015) «Об управлении государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области» (вместе с «Положением об управлении государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области») // Волжская коммуна. 2015. 17 июня. № 149(29348).

какой и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти⁹².

Следовательно, федеральный законодатель, устанавливая на основании и в соответствии с Конституцией РФ компетенционные, организационно-правовые, финансово-экономические и иные основы противодействия терроризму и экстремизму, вправе - исходя из того, что как общегосударственная задача противодействие терроризму и экстремизму предполагает взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти и органов государственной власти каждого из субъектов РФ в пределах их конституционных функций, и учитывая как специфику данного направления правоохранительной деятельности, так и особенности содержания и степени реальных угроз терроризма и проявлений экстремизма, а также принимая во внимание общие принципы организации системы органов государственной власти в РФ, - определять содержание и объем соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов РФ, включая высшие исполнительные органы⁹³.

В целом ст. 86 Устава практически полностью дублирует ст. 21 Закона № 184-ФЗ.

Все полномочия Правительства Самарской области можно разделить на:

1) полномочия относительно общих вопросов руководства исполнительными органами государственной власти Самарской области. В частности, Правительство Самарской области руководит работой исполнительных органов государственной власти Самарской области, распределяет функции между исполнительными органами государственной

⁹² Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 г. № 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // ВКС РФ. 2009. № 1.

⁹³ Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова, Ю.А., Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

власти Самарской области, утверждает положения об исполнительных органах государственной власти Самарской области, назначает на должность и освобождает от должности руководителей исполнительных органов государственной власти Самарской области;

2) общие полномочия Правительства Самарской области, которые включают в себя:

- разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Самарской области, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения и экологии;

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Самарской области, их языков и культуры;

- защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

- разрабатывает для представления Губернатором Самарской области на рассмотрение Самарской Губернской Думы проект бюджета Самарской области на очередной финансовый год, а также проекты программ социально-экономического развития Самарской области;

- обеспечивает исполнение бюджета Самарской области и готовит отчет об исполнении бюджета Самарской области и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Самарской области для представления их

Губернатором Самарской области на рассмотрение Самарской Губернской Думы;

- разрабатывает для представления Губернатором Самарской области на рассмотрение Самарской Губернской Думы ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Самарской Губернской Думой;

- вносит на рассмотрение Самарской Губернской Думы в порядке реализации права законодательной инициативы проекты законов Самарской области, а также проекты постановлений Самарской Губернской Думы;

- формирует министерства Самарской области и иные органы исполнительной власти Самарской области, руководит их деятельностью;

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

- вправе предложить органу местного самоуправления в Самарской области, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления в Самарской области привести в соответствие с федеральным законодательством, законодательством Самарской области изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат федеральному законодательству и законодательству Самарской области, а также вправе обратиться в суд;

- осуществляет возложенные на него полномочия, установленные нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти Самарской области отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- отменяет или приостанавливает действие муниципальных правовых актов в части, регулирующей осуществление органами местного

самоуправления в Самарской области отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами Самарской области;

- образует совещательные и координационные органы при Правительстве Самарской области;

- в случаях, предусмотренных федеральным законодательством и (или) законодательством Самарской области, заключает договоры (соглашения, меморандумы и т.п.) с Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти других субъектов Российской Федерации, иными органами и организациями;

- осуществляет иные полномочия, установленные федеральным законодательством, Уставом Самарской области, законодательством Самарской области, соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции РФ, а также все полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные федеральным законодательством, за исключением полномочий, отнесенных федеральным законодательством и (или) законодательством Самарской области к полномочиям Самарской Губернской Думы, Губернатора Самарской области, министерств Самарской области и иных органов исполнительной власти Самарской области.

Таким образом, как можно заметить, Правительство Самарской области, являясь высшим исполнительным органом государственной власти Самарской области, обладает традиционными правительственными полномочиями, что позволяет констатировать наличие правительственной власти в Самарской области.

Однако следует обратить внимание на то, что председателем Правительства Самарской области является первый вице-губернатор. В этом случае разность конституционно-правового статуса вызывает несовместимость этих органов, исключаящую вхождение Губернатора Самарской области в состав Правительства Самарской области в каком-либо качестве. При этом, несмотря на то, что формально, исходя из содержания ст. 2 Закона «О

Правительстве Самарской области» Губернатор в состав Правительства не входит. В этом случае Губернатор Самарской области организационно отделяется от Правительства Самарской области, осуществляя общее руководство им, обеспечивая высшее представительство субъекта Федерации, взаимодействие и согласованность региональных органов государственной власти⁹⁴.

При подобной модели Губернатор Самарской области юридически дистанцируется от Правительства Самарской области, выполняя координационно-арбитражные функции, обеспечивающие согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Губернатор Самарской области в силу этого обладает качествами руководителя региона, главы субъекта Российской Федерации, обеспечивающими его высшее представительство на региональном и федеральном уровнях.

Модель, согласно которой высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет высший исполнительный орган государственной власти является Председателем Правительства области расходятся с концепцией Закона № 184-ФЗ и в виду этого не могут считаться вполне легитимными.

При подобной модели, имеющей сходство с президентской республикой классического типа, утрачивается самостоятельность Правительства области, которое по существу становится придатком Губернатора, лишенное государственной инициативы и самостоятельности, совещательной инстанцией при Губернаторе. Происходит слияние высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти, которые в соответствии с Законом № 184-ФЗ должны существовать самостоятельно⁹⁵.

При таком совмещении возникают непреодолимые коллизии, вызывающие конкуренцию правовых норм, характеризующих статус высшего должностного лица и главы высшего исполнительного органа государственной

⁹⁴ Кильметова, Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2010. № 2. С. 48.

⁹⁵ Кильметова, Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2010. № 2. С. 48.

власти, об одной из которых уже говорилось в предыдущей части настоящей бакалаврской работы.

Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством (ст. 21 Закона № 184-ФЗ) и п. 2.2 ст. 76 Устава Самарской области Губернатор Самарской области делает ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Самарской области, в том числе по вопросам, поставленным Самарской Губернской Думой. Вполне очевидно, что реализация этих полномочий предполагает разделенность институтов высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.

Как уже упоминалось в предыдущей части исследования, представительские и некоторые законодательные (обнародование законов, их отклонение) не могут осуществляться Правительством Самарской области (высшим исполнительным органом государственной власти Самарской области), который является органом коллегиальным, их реализация требует индивидуального решения, которое Губернатор Самарской области принимает отдельно от Правительства Самарской области.

Таким образом, Губернатор Самарской области как высшее должностное лицо представляется обязательным элементом государственной власти Самарской области. Ввиду этого представляется целесообразным ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы

государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации»⁹⁶.

В принципе подобным образом решена обозначенная проблема в Уставе Самарской области, в соответствии со ст. 59 которого, законодательную власть Самарской области осуществляет Самарская Губернская Дума; исполнительную власть Самарской области осуществляет Губернатор Самарской области, Правительство Самарской области, министерства Самарской области и иные органы исполнительной власти Самарской области; судебную власть в Самарской области осуществляют федеральные суды и мировые судьи Самарской области.

В связи с вышеуказанным на федеральном уровне необходимо установить единую нормативно-правовую модель организации государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующую общероссийской модели, основанную на государственной самостоятельности главы субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

2.3. Правовые основы взаимодействия Самарской Губернской Думы, Губернатора Самарской области и органов исполнительной власти Самарской области

Проблемы взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти занимают одно из центральных мест в развитии российского федерализма и в реализации одной из основ конституционного строя Российской Федерации – принципа разделения властей.

В юридической науке все чаще встречается утверждение, что неотъемлемым элементом разделения властей является их взаимодействие, поскольку оно более четко позволяет определить назначение органа государственной власти в общегосударственной системе.

⁹⁶ Кильметова, Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2010. № 2. С. 50.

Особенности взаимодействия Самарской Губернской Думой, Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области закреплены в главе IV Закона № 184-ФЗ, ст.ст. 58, 88 Устава Самарской области.

Так, п. 1 ст. 23 Закона № 184-ФЗ закреплено положение, на основе которого и в соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляют свои полномочия самостоятельно.

Именно функциональная самостоятельность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и органов исполнительной власти субъекта РФ и является предпосылкой взаимодействия данных органов, т.к. без осуществления конструктивного взаимодействия невозможна реализация значимых для региона задач. Рассогласованность и противоречивость во взаимоотношениях высших органов власти субъектов могут явиться причиной серьезного конфликта, представлять угрозу для политической стабильности регионов⁹⁷.

Порядок взаимодействия между собой органов государственной власти в Самарской области основываются на Конституции РФ и регулируются федеральным законодательством и законодательством Самарской области (ст. 58 Устава Самарской области).

Согласно ст. 88 Устава Самарской области в целях обеспечения взаимодействия Губернатора Самарской области, Правительства Самарской области, министерств Самарской области и иных органов исполнительной власти Самарской области с Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти образуется полномочное представительство Губернатора Самарской области при Президенте РФ и Правительстве РФ.

⁹⁷ Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ как необходимое условие государственного строительства в регионах // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 26.

Возглавляет и осуществляет руководство полномочным представительством Губернатора Самарской области при Президенте РФ и Правительстве РФ полномочный представитель Губернатора Самарской области при Президенте РФ и Правительстве РФ в ранге министра Самарской области.

Полпредство создано в целях обеспечения оперативного взаимодействия Губернатора Самарской области, Правительства Самарской области, иных органов исполнительной власти Самарской области с Администрацией Президента РФ, Правительством РФ, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

В ведении Полпредства находятся:

- организационно-техническое и протокольное обеспечение деятельности Губернатора Самарской области, председателя Правительства Самарской области, министров и руководителей иных органов исполнительной власти Самарской области в г. Москве;

- представление правовых, социально-экономических, организационных и иных интересов Губернатора Самарской области, Правительства Самарской области, органов исполнительной власти Самарской области в Администрации Президента РФ, Правительстве РФ, федеральных органах государственной власти, органах государственной власти г. Москвы в целях формирования положительного имиджа и инвестиционной привлекательности Самарской области, расширения деловых связей в интересах Самарской области (п. 2.1 Положения о полномочном представительстве Губернатора Самарской области при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации⁹⁸).

В рамках закрепленных предметов ведения Полпредство выполняет представительские полномочия, в частности представляет Губернатора

⁹⁸ Постановление Правительства Самарской области от 22.04.2015 г. № 207 «Об утверждении Положения о полномочном представительстве Губернатора Самарской области при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации» // Волжская коммуна. 2015. 28 апреля. № 103(29302).

Самарской области, Правительство Самарской области в Администрации Президента РФ, Правительстве РФ, федеральных органах государственной власти, по поручению Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области принимает участие в переговорах от имени Правительства Самарской области.

Кроме того, Полпредство:

- информирует Губернатора Самарской области, Правительство Самарской области о деятельности Правительства РФ и федеральных органов государственной власти по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Самарской области;

- вносит в Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти предложения в соответствии с компетенцией Правительства Самарской области по вопросам, затрагивающим интересы Самарской области, оказывает содействие в их рассмотрении;

- координирует деятельность органов исполнительной власти Самарской области, осуществляемую в рамках взаимодействия органов исполнительной власти Самарской области с Правительством РФ и федеральными органами государственной власти;

- оказывает содействие Правительству РФ и федеральным органам исполнительной власти в решении вопросов, затрагивающих интересы Самарской области;

- участвует в проведении согласительных процедур для разрешения разногласий между Правительством РФ и Правительством Самарской области в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- координирует деятельность органов исполнительной власти Самарской области с органами государственной власти Российской Федерации, государственными корпорациями и иными организациями, включая реализацию специальных проектов Губернатора Самарской области, представляющих особое значение для развития Самарской области;

- осуществляет взаимодействие с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Самарской Губернской Думой;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Взаимоотношениям Правительства Самарской области и Губернатора Самарской области не обозначены четко в Уставе Самарской области.

Согласно п. 16 ст. 67 Устава Самарской области Губернатор Самарской области отменяет действие нормативных правовых актов органов исполнительной власти Самарской области, если они противоречат федеральным законам и законам Самарской области;

Основой взаимодействия Самарской Губернской Думы и Правительства Самарской области является принцип разделения властей. При этом, именно функциональная самостоятельность Самарской Губернской Думы и Правительства самарской области и является предпосылкой взаимодействия данных органов, т.к. без осуществления конструктивного взаимодействия невозможна реализация значимых для региона задач. Рассогласованность и противоречивость во взаимоотношениях высших органов власти субъектов могут явиться причиной серьезного конфликта, представлять угрозу для политической стабильности регионов⁹⁹.

Самарская Губернская Дума и Правительство Самарской области взаимодействуют в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития Самарской области и в интересах его населения.

По сути, взаимодействие Самарской Губернской Думы и Правительства Самарской области представляет собой ограничение обеих ветвей власти от злоупотреблений, сосредоточения всех полномочий в руках одной из них. Следовательно, можно назвать такое взаимодействие одним из элементов

⁹⁹ Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ как необходимое условие государственного строительства в регионах // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 29.

системы сдержек и противовесов, обеспечивающей нормальное функционирование органов государственной власти в Самарской области.

Взаимодействие позволяет согласовывать позиции органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Самарской области, способствует принятию действенных решений, поддержанию стабильной политической, социальной и экономической ситуации¹⁰⁰.

Представляется интересной и обоснованной позиция исследователей, согласно которой, целью взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти регионов должны выступать сохранение и творческое развитие особенностей общественной жизни субъектов РФ, обусловленных историческим, географическим, национальным и иными факторами¹⁰¹.

Взаимоотношения Самарской Губернской Думы и Правительства Самарской области могут осуществляться в различных формах, которые устанавливаются Законом № 184-ФЗ.

Под формами взаимодействия региональных органов законодательной и исполнительной власти подразумеваются согласованные действия названных субъектов в определенной области государственного управления, обусловленные конкретными целями и способами их достижения¹⁰².

Анализ действующего Федерального закона № 184-ФЗ и Устава Самарской области позволяет выделить следующие основные формы взаимодействия Самарской Губернской Думы и Правительства Самарской области:

1) взаимодействие при осуществлении правотворческой деятельности (п. 3-6 ст. 23 Закона № 184-ФЗ).

¹⁰⁰ Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ как необходимое условие государственного строительства в регионах // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 29.

¹⁰¹ Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

¹⁰² Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ как необходимое условие государственного строительства в регионах // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 30.

В частности, в рамках указанного взаимодействия правовые акты Губернатора Самарской области, нормативные правовые акты Правительства Самарской области направляются для ознакомления и изучения в Самарскую Губернскую Думу в сроки, установленные Уставом Самарской области.

В свою очередь, Самарская Губернская Дума вправе:

а) обратиться к Губернатору Самарской области или в Правительство Самарской области с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в указанные акты либо об их отмене. Следует отметить, что законодателем не установлена обязанность Губернатора Самарской области, Правительства Самарской области рассматривать указанные предложения. Однако думается, что установление права вносить предложения по актам органов исполнительной власти субъекта автоматически влечет за собой обязанность данных органов рассматривать такие предложения и принимать по ним соответствующие решения;

б) обжаловать их в судебном порядке, обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ указанных нормативных правовых актов.

Соответствующее право закреплено и за Губернатором Самарской области.

В частности, Губернатор Самарской области вправе:

а) обратиться в Самарскую Губернскую Думу с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в постановления Самарской Губернской Думой либо об их отмене. Данное право аналогично предполагает обязанность Самарской Губернской Думы рассматривать данные предложения и выносить по ним мотивированные решения;

б) обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

Следует обратить внимание, что вышеуказанное право Губернатора Самарской области как высшего должностного лица субъекта РФ, закрепленное в ч. 5 ст. 23 Закона № 184-ФЗ, распространяется только на постановления Самарской Губернской Думы. Однако это не означает, что Губернатор

Самарской области не вправе обращаться с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в законодательные акты Самарской области. Отличие состоит в том, что право на обращение с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в законодательные акты Самарской области реализуется путем внесения законодательной инициативы, порядок рассмотрения которой отличен от порядка рассмотрения указанных в рассматриваемой норме предложений.

Кроме того, данная норма не является препятствием для обжалования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законов субъектов РФ в судебном порядке. Как отмечено в Определении Судебной коллегии Верховного Суда РФ от 27 апреля 2005 г. № 71-Г05-3, в соответствии с ч. 2 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса РФ, специальным и более поздним федеральным законом, чем комментируемый Закон, высшее должностное лицо субъекта РФ вправе оспорить любые нормативные правовые акты, принятые и опубликованные в установленном порядке. К нормативным правовым актам, принятым в установленном порядке, относятся в т.ч. и законы субъекта РФ, подписанные и обнародованные его высшим должностным лицом¹⁰³;

2) взаимодействие в сфере государственного управления - принятия управленческих решений (п.п. 6,7 ст. 23 Закона № 184-ФЗ).

Как известно, законотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации осуществляется на плановой основе. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют текущее и перспективное планирование законопроектных работ путем принятия соответствующих планов, программ,

¹⁰³ Определение Верховного Суда РФ от 27.04.2005 № 71-Г05-3 «Заявление об оспаривании п. п. 2 и 3 ст. 20 Закона Калининградской области от 24.12.2004 № 479 «Об областном бюджете на 2005 год» удовлетворено правомерно, поскольку обжалуемые положения Закона противоречат федеральному законодательству, так как нарушают право администрации области (заказчика и организатора конкурса по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения области) самостоятельно формировать конкурсную комиссию по отбору страховщика» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

примерных перечней. На основе плановой деятельности, законодательному процессу придается характер организованности и научной обоснованности. Это способствует устранению дублирования, создает условия для повышения качества законотворческой деятельности; законодатель получает возможность определить приоритеты своей деятельности. Важной функцией планирования является согласование позиций как между органами власти субъекта РФ, так и с федеральными органами государственной власти¹⁰⁴.

Так, в соответствии с ч. 6 ст. 23 Закона № 184-ФЗ Самарская Губернская Дума обязана направлять Губернатору Самарской области планы законопроектной работы и проекты законов субъекта РФ. Данная норма позволяет обеспечить возможность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) ознакомиться с законопроектами, сформулировать и оформить надлежащим образом свое мнение по законопроектам, внести предложения в план законопроектных работ¹⁰⁵;

В ч. 7 и 8 Закона № 184-ФЗ закреплено взаимное право законодательных и исполнительных органов присутствовать на проводимых ими заседаниях.

Установлено, что на открытом и закрытом заседаниях Думы вправе присутствовать Губернатор Самарской области¹⁰⁶.

Соответственно, на заседаниях Правительства Самарской области вправе присутствовать депутаты либо по поручению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или его председателя работники аппарата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

¹⁰⁴ Халиков Ф.З. Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 24.

¹⁰⁵ Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Н.И. Воробьева [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

¹⁰⁶ Постановление Самарской Губернской Думы от 25.11.2003 г. № 840 (ред. от 03.07.2014) «О Регламенте Самарской Губернской Думы» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

Данная норма способствует выработке совместных решений по особо значимым вопросам, обеспечивает возможность вести конструктивный диалог в процессе принятия решений;

3) осуществление взаимного контроля и применение мер конституционной ответственности;

4) взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти при разрешении споров между ними (ст. 25 Закона № 184-ФЗ). Предусматривается, что споры между Самарской Губернской Думой и Губернатором Самарской области по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией РФ, Уставом Самарской области, либо в ином порядке, предусмотренном федеральным законом.

В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Выбор суда в этом случае зависит от характера спора и компетенции суда. Так, возможность обращения Президента в суд предусматривается не только ст. 85 Конституции РФ, но и другими федеральными актами¹⁰⁷.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 125 Конституции РФ к компетенции Конституционного Суда РФ отнесено разрешение споров о компетенции между высшими государственными органами субъектов РФ.

Подводя итог вышесказанному можно отметить, что Губернатор Самарской области занимает важное место в механизме осуществления не только собственно регионального, но и общегосударственного управления.

¹⁰⁷ Быкова Е.А. Согласительные процедуры как особенность полномочий Президента Российской Федерации // Общество и право. 2011. № 3. С. 88.

Правительство Самарской области, являясь высшим исполнительным органом государственной власти Самарской области, обладает традиционными правительственными полномочиями, что позволяет констатировать наличие правительственной власти в Самарской области.

Рассмотрение основ взаимодействия Самарской Губернской Думы и исполнительных органов Самарской области позволяет сделать вывод: государственное строительство в регионах базируется не только на самостоятельной деятельности каждого органа власти, но и на их взаимодействии. Качество государственного строительства зависит от эффективности взаимоотношений высших органов власти субъектов РФ.

Заключение

Резюмируя все выше изложенное в настоящей бакалаврской работе, представляется возможным сформулировать следующие выводы и предложения.

Органы исполнительной власти в Российской Федерации включают в себя Правительство РФ - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Реализация принадлежащих этим органам юридически властных полномочий осуществляется в административном порядке. Следовательно, деятельность органов исполнительной власти носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Под системой исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации следует понимать совокупность организационно объединенных видов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Структура же исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации - это перечень конкретных взаимосвязанных исполнительных органов государственной власти.

Несмотря на то, что субъекты Российской Федерации имеют право самостоятельно определять свою систему и структуру исполнительных органов

государственной власти, понятия системы и структуры, будучи базовыми, должны толковаться единообразно. В этой связи следует внести изменения в ч. 1 ст. 17 Закон № 184-ФЗ, изложив текст в следующей редакции:

«1. Система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации есть совокупность организационно объединенных видов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

Часть 4 ст. 17 Закона об органах власти субъектов Российской Федерации также необходимо, на наш взгляд, дополнить следующим текстом:

«4. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации - перечень конкретных взаимосвязанных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации».

В бакалаврской работе было обращено внимание на то, что региональные системы органов исполнительной власти создаются в соответствии со спецификой каждого конкретного субъекта и потому могут весьма отличаться от федеральной системы. Федеральная система органов исполнительной власти, в свою очередь, более эффективна в масштабах всего федеративного государства. С другой стороны, федеральная система органов исполнительной власти отличается достаточной простотой и четкостью в разделении функций между звеньями системы. Поэтому построение аналогичной системы органов исполнительной власти субъекта Федерации имеет и свои плюсы.

Руководствуясь ч. 2 ст. 77 Конституции РФ и ч. 3 ст. 17 Закона № 184-ФЗ можно сделать вывод, что региональное дублирование федеральной системы органов исполнительной власти в определенной мере способствует единству, единообразию исполнительной власти в Российской Федерации.

Особое внимание в работе было уделено исследованию вопроса организации и функционирования исполнительных органов государственной власти Самарской области.

В бакалаврской работе было обращено внимание на то, что система исполнительных органов государственной власти регламентируется в большинстве субъектов Федерации соответствующими законами о системе. Однако в Самарской области такой закон до сих пор не принят.

Рассматривая Губернатора Самарской области как главы высшего органа исполнительной власти, было отмечено, что одной из существенных проблем процедуры отзыва высшего должностного лица субъекта РФ может выступить определение результатов голосования по отзыву.

Согласно п. 7.4 ст. 19 Закона № 184-ФЗ высшее должностное лицо считается отозванным, если за его отзыв проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ. Представляется, что целесообразнее считать высшее должностное лицо субъекта РФ отозванным, если за отзыв подано более половины числа голосов участников голосования и при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание высшего должностного лица субъекта РФ.

Таким образом, чтобы граждане смогли реализовать свое право на отзыв высшего должностного лица субъекта РФ, необходимо установление четких правовых оснований и более простого механизма отзыва не только в законодательстве РФ, но и субъектов, безусловно, с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ. В связи с изложенным необходимо внести следующие изменения в Закон № 184-ФЗ.

В частности, в абз. 3 п. 7.4 ст. 19 Закона № 184-ФЗ сократить срок выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ до полугода.

Приведенный перечень полномочий Губернатора Самарской области является открытым. Губернатор Самарской области вправе осуществлять иные полномочия в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Самарской области (п. «е» ч. 1 ст. 18 Закона № 184-ФЗ, п. 24 ст. 67 Устава Самарской области).

В целом, Губернатор Самарской области по своим формально-юридическим, а также социально-политическим и правовым характеристикам занимает важное место в механизме осуществления не только собственно регионального, но и общегосударственного управления. Будучи ответственным за формирование и проведение политики, направленной на развитие Самарской области, он вместе с тем непосредственно участвует в реализации государственных программ развития Российской Федерации в целом, а также обеспечивает координацию социально-экономического развития расположенных на территории Самарской. Губернатор призван в пределах своих полномочий обеспечивать взаимодействие и согласованное функционирование органов государственной власти Самарской области с территориальными органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления, выступать гарантом социально-политической стабильности в регионе.

Проведенный анализ показал, что ст. 2 Закона Самарской области «О Правительстве Самарской области», закрепляя состав Правительства Самарской области, не включает Губернатора Самарской области, несмотря на то, что он в соответствии со ст. 1 Закона «О Правительстве Самарской области» возглавляет Правительство области.

Данный пробел необходимо устранить путем включения Губернатора Самарской области в состав Правительства и п. 1 ст. 2 Закона «О

Правительстве Самарской области» дополнить подп. 1.1 следующего содержания:

«1.1) Губернатора Самарской области».

Должность Губернатора Самарской области, хотя и учреждается в факультативном порядке, представляется совершенно необходимой. В отсутствии этой должности невозможно осуществление ряда конституционных полномочий, выражающих государственную самостоятельность Самарской области как субъекта Федерации, как необходимое условие реализации федерализма. Как уже упоминалось в предыдущей части исследования, представительские и некоторые законодательные не могут осуществляться Правительством Самарской области, который является органом коллегиальным, их реализация требует индивидуального решения, которое Губернатор Самарской области принимает отдельно от Правительства Самарской области.

Таким образом, Губернатор Самарской области как высшее должностное лицо представляется обязательным элементом государственной власти Самарской области. Ввиду этого представляется целесообразным ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации».

В принципе подобным образом решена обозначенная проблема в Уставе Самарской области, в соответствии со ст. 59 которого, законодательную власть Самарской области осуществляет Самарская Губернская Дума;

исполнительную власть Самарской области осуществляет Губернатор Самарской области, Правительство Самарской области, министерства Самарской области и иные органы исполнительной власти Самарской области; судебную власть в Самарской области осуществляют федеральные суды и мировые судьи Самарской области.

В связи с вышеуказанным на федеральном уровне необходимо установить единую нормативно-правовую модель организации государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующую общероссийской модели, основанную на государственной самостоятельности главы субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Рассмотрение основ взаимодействия Самарской Губернской Думы и исполнительных органов Самарской области позволяет сделать следующий вывод: государственное строительство в регионах базируется не только на самостоятельной деятельности каждого органа власти, но и на их взаимодействии. Качество государственного строительства зависит от эффективности взаимоотношений высших органов власти субъектов РФ. Последнее обусловлено многими факторами: социальными, экономическими, политическими и т.д. Главным условием успешности взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ является их стремление и умение путем достижения компромиссов обеспечить соблюдение прав и свобод граждан России.

На основании вышеизложенного, автор полагает, что требуются изменения и дополнения федерального законодательства в части установления пределов регулирования системы и структуры органов исполнительной власти субъекта федерации, ориентируясь, что позволит осуществлять администрирование в целом системы исполнительной власти Российской Федерации и установит эффективную «вертикаль» исполнительной власти.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
4. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
5. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»// СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724 (ред. от 04.04.2016) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.
6. Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 г. № 725 (ред. от 19.12.2015 г. «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.
7. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 (ред. от 05.02.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и

- Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.
8. Распоряжение Правительства РФ от 20.12.2013 г. № 2452-р «Об утверждении Соглашения между Министерством труда и социальной защиты России и Правительством Омской области о передаче Правительству Омской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидов и отдельным категориям граждан из числа ветеранов» // СЗ РФ. 2013. № 52 (Ч. 2). Ст. 7265.
 9. Распоряжение Правительства РФ от 24.03.2011 г. № 490-р «Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и правительством Самарской области о передаче друг другу осуществления части своих полномочий» // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1981.
 10. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2009 г. № 2103-р «Об утверждении Соглашения между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и правительством Самарской области» // СЗ РФ. 2010. № 2. Ст. 247.
 11. Приказ Минюста России от 03.03.2014 г. № 26 (ред. от 31.12.2015) «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 26 марта. № 68.
 12. Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (ред. от 11.01.2016) (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) // Волжская коммуна. 2006. 20 декабря. № 237 (25790).

13. Закон Самарской области от 17.12.2015 г. № 131-ГД (ред. от 29.02.2016) «Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» // Волжская коммуна. 2015. 22 декабря. № 335(29534).
14. Закон Самарской области от 14.06.2012 г. № 55-ГД (ред. от 08.02.2016) «О выборах Губернатора Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 16 июня. № 208(28136).
15. Закон Самарской области от 30.09.2011 г. № 80-ГД (ред. от 30.03.2015) «О Правительстве Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 1 октября. № 366 (27801).
16. Закон Калининградской области от 24.05.1999 г. № 129 «О системе исполнительных органов государственной власти Калининградской области» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://7law.info/kaliningrad/act2p/d810.htm>.
17. Постановление Губернатора Самарской области от 21.06.2012 г. № 90 (ред. от 01.02.2016) «Об Администрации Губернатора Самарской области» (вместе с «Положением об Администрации Губернатора Самарской области») // Волжская коммуна. 2012. 22 июня. № 216 (28144).
18. Постановление Губернатора Самарской области от 04.10.2012 г. № 152 «О назначении на государственную должность Самарской области министра спорта Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 5 октября. № 366(28294).
19. Постановление Губернатора Самарской области от 19.06.2012 г. № 76 «О назначении на государственную должность Самарской области вице-губернатора - руководителя Администрации Губернатора Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 20 июня. № 212(28140).
20. Постановление Губернатора Самарской области от 26.02.2009 г. № 18 (ред. от 19.06.2015) «Об определении перечня органов исполнительной власти Самарской области, не являющихся министерствами Самарской области» // Волжская коммуна. 2009. 4 марта. № 73(26532).

- 21.Постановление Губернатора Самарской области от 11.08.2003 г. № 311 (ред. от 31.03.2004) «Об образовании Главного управления организации торгов Самарской области» // Волжская коммуна. 2003. 15 августа. № 148.
- 22.Постановление Самарской Губернской Думы от 25.11.2003 г. № 840 (ред. от 03.07.2014) «О Регламенте Самарской Губернской Думы» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.
- 23.Постановление Правительства Самарской области от 22.04.2015 г. № 207 «Об утверждении Положения о полномочном представительстве Губернатора Самарской области при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации» // Волжская коммуна. 2015. 28 апреля. № 103(29302).
- 24.Постановление Правительства Самарской области от 15.06.2015 г. № 338 (ред. от 30.10.2015) «Об управлении государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области» (вместе с «Положением об управлении государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области») // Волжская коммуна. 2015. 17 июня. № 149(29348).
- 25.Постановление Правительства Самарской области от 09.10.2013 г. № 528 (ред. от 12.02.2016) «Об утверждении Положения о министерстве лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области» // Волжская коммуна. 2013. 10 октября. № 336(28752).
- 26.Постановление Правительства Самарской области от 29.05.2013 г. № 224 (ред. от 17.09.2015) «Об утверждении Положения о департаменте по вопросам общественной безопасности Самарской области и внесении изменений в отдельные постановления Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2013. 30 мая. № 187(28603).
- 27.Постановление Правительства Самарской области от 10.04.2013 г. № 150 (ред. от 29.12.2014) «Об утверждении Положения о государственной жилищной инспекции Самарской области» // Волжская коммуна. 2013. 11 апреля. № 134(28550).

- 28.Постановление Правительства Самарской области от 11.12.2013 г. № 748 «Об утверждении Порядка осуществления полномочий службой государственного финансового контроля Самарской области по внутреннему государственному финансовому контролю» // Волжская коммуна. 2013. 13 декабря. № 413(28829).
- 29.Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 г. № 281 (ред. от 11.06.2013) «Об утверждении Положения о департаменте туризма Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 21 июня. № 214(28142).
- 30.Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 г. № 278 (ред. от 21.09.2015) «О министерстве труда, занятости и миграционной политики Самарской области» (вместе с «Положением о министерстве труда, занятости и миграционной политики Самарской области») // Волжская коммуна. 2012. 21 июня. № 214(28142).
- 31.Постановление Правительства Самарской области от 22.06.2012 г. № 290 (ред. от 22.09.2015) «Об утверждении Положения о министерстве здравоохранения Самарской области» // Волжская коммуна. 2012.- 23 июня. № 218(28146).
- 32.Постановление Правительства Самарской области от 22.06.2012 г. № 289 (ред. от 02.02.2016) «Об утверждении Положения о министерстве социально-демографической и семейной политики Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 23 июня. № 218(28146).
- 33.Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 г. № 280 (ред. от 22.12.2015) «Об утверждении Положения о министерстве спорта Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 21 июня. № 214(28142).
- 34.Постановление Правительства Самарской области от 08.10.2012 г. № 506 (ред. от 09.02.2016) «О департаменте по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 9 октября. № 370(28298).
- 35.Постановление Правительства Самарской области от 27.05.2011 г. № 257 (ред. от 14.01.2015) «О службе мировых судей Самарской области»

- (вместе с «Положением о службе мировых судей Самарской области») // Волжская коммуна. 2011. 28 мая. № 188 (27623).
36. Постановление Правительства Самарской области от 13.07.2011 г. № 337 (ред. от 11.12.2015) «Об утверждении Положения о министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 14 июля. № 252(27687).
37. Постановление Правительства Самарской области от 12.10.2011 г. № 555 «О Регламенте Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 13 октября. № 382(27817).
38. Постановление Правительства Самарской области от 27.10.2011 г. № 667 (ред. от 04.08.2015) «Об утверждении Положения о департаменте ветеринарии Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 29 октября. № 406(27841).
39. Постановление Правительства Самарской области от 22.12.2010 г. № 677 (ред. от 25.03.2016) «Об утверждении Положения о департаменте информационных технологий и связи Самарской области» // Волжская коммуна. 2010. 23 декабря. № 475(27422).
40. Постановление Правительства Самарской области от 04.03.2009 г. № 61 (ред. от 13.07.2015) «Об утверждении Положения о министерстве культуры Самарской области» // Волжская коммуна. 2009. 6 марта. № 77(26536).
41. Постановление Правительства Самарской области от 09.04.2008 г. № 79 (ред. от 12.02.2013) «Об утверждении Положения об Управлении государственной архивной службы Самарской области» // Волжская коммуна. 2008. 15 апреля. № 69 (26112).
42. Постановление Правительства Самарской области от 13.02.2008 г. № 26 (ред. от 24.09.2015) «О департаменте охоты и рыболовства Самарской области» // Волжская коммуна. 2008. 16 февраля. № 30 (26073).
43. Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2008 г. № 238 (ред. от 17.09.2015) «Об утверждении Положения о министерстве

- образования и науки Самарской области» // Волжская коммуна. 2008. 2 июля № 152(16195).
- 44.Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2007 г. № 89 (ред. от 17.09.2015) «Об утверждении Положения о министерстве транспорта и автомобильных дорог Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 28 июня. № 114(25912).
- 45.Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2007 г. № 79 (ред. от 30.03.2016) «Об утверждении Положения о министерстве имущественных отношений Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 27 июня. № 113 (25911).
- 46.Постановление Правительства Самарской области от 09.11.2006 г. № 151 (ред. от 18.03.2015) «О департаменте управления делами Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. 16 ноября. № 213 (25766).
- 47.Постановление Правительства Самарской области от 15.02.2006 г. № 16 (ред. от 25.10.2012) «Об управлении записи актов гражданского состояния Самарской области» (вместе с «Положением об управлении записи актов гражданского состояния Самарской области») // Волжская коммуна. 2006. 27 февраля. № 33(25586).
- 48.Постановление Правительства Самарской области от 18.01.2006 г. № 1 (ред. от 07.02.2014) «О принятии Положения о государственной инспекции строительного надзора Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. 25 января. № 12 (25565).
- 49.Постановление Правительства Самарской области от 12.12.2005 г. № 150 (ред. от 10.03.2016) «О принятии Положения о государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 20 декабря. № 240(25544).

50. Распоряжение Правительства Самарской области от 22.10.2015 г. № 868-р «Об утверждении отчета об исполнении областного бюджета за девять месяцев 2015 года» // Волжская коммуна. 2015. 27 октября № 282(29481).
51. Приказ Администрации Губернатора Самарской области от 06.07.2015 г. № 18-па «О проведении оценки профессиональной служебной деятельности и аттестации государственных гражданских служащих Администрации Губернатора Самарской области» (вместе с «Порядком проведения оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Администрации Губернатора Самарской области») // Волжская коммуна. 2015. 4 августа. № 198(29397).

Специальная литература

52. Административное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрайт, 2013. 870 с.
53. Алехин А.П., Кармолицкий, А.А. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало-М, 2012. 620 с.
54. Андреева Л.А. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации: система и структура // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 25. С. 36-41.
55. Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 7-12.
56. Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. М., 1990. 267 с.
57. Быкова Е.А. Согласительные процедуры как особенность полномочий Президента Российской Федерации // Общество и право. 2011. № 3. С. 87-91.
58. Виноградова П.А. Законодательные требования к порядку выборов глав субъектов Российской Федерации и муниципалитетов законодательными

- (представительными) органами власти // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 726-730.
- 59.Докторова А.Т. К вопросу об отзыве высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 14-16.
- 60.Еремина О.Ю. Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 40 – 45.
- 61.Ерохина Т.В. Органы управления здравоохранением Российской Федерации: историко-правовой аспект // Медицинское право. 2012. № 1. С. 27-31.
- 62.Ерыгин А.А. Губернатор Белгородской области в системе региональных органов государственной власти»// Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2013. № 1. С. 16-19.
- 63.Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Н.И. Воробьева [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.
- 64.Ирхин И.В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 20-24.
- 65.Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М., 1996. 364 с.
- 66.Карасев А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание // Проблемы права. 2011. № 1. С. 9-12.
- 67.Кильметова, Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2010. № 2. С. 46-51.

68. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского университета. Сер. «Право». 1992. № 10. С. 46-49.
69. Конин Н.М. Административное право России. М.: Проспект, 2014. 847 с.
70. Копытов Ю.А. Административное право: учебник для бакалавров. / Ю.А. Копытов. М.: Издательство Юрайт, 2013. 670 с.
71. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М.: Издательство Института проблем риска, 2006. 420 с.
72. Нечкин А.В. Полномочия высших органов исполнительной власти в государствах членах Таможенного союза // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2013. № 1 (15). С. 115 – 119.
73. Нечкин А.В. Понятие и общая характеристика исполнительной власти в государствах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 52-57.
74. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: АСТ, 2013. 980 с.
75. Полатов З.Т. Проблемы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 29 с.
76. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров, С.В. Административное право России / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Юрайт, 2013. 679 с.
77. Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ как необходимое условие государственного строительства в регионах // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 25-29.
78. Правительство Российской Федерации: монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. 420 с.
79. Романовский Г.Б. Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-

- правовых исследований. Том 3. М.: АНО «Центр публично-правовых исследований», 2008. 297 с.
80. Рубашкин В.В. Возможна ли идеальная система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации? // Современное право. 2015. № 7. С. 155-158.
81. Силаев А.А. Проблемы организации исполнительной власти в Российской Федерации и федеративных государствах Европы // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 43-48.
82. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. М.: Норма, 2002. 846 с.
83. Теория государства и права: учебник / Отв. ред. В.Д. Перевалов. М., 2011. 840 с.
84. Течиев С.Р. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере республики Северная Осетия-Алания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2010. 31 с.
85. Халиков Ф.З. Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 28 с.
86. Хорьков В.Н., Рубашкин В.В. К вопросу о реформе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Калининградской области) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 28-32.
87. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. 420 с.

Материалы юридической практики

88. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 г. № 32-П // ВКС РФ. 2013. № 2.
89. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах

- организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // ВКС РФ. 2000. № 5.
90. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // ВКС РФ. 1999. № 3.
91. Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // ВКС РФ. 2009. № 1.
92. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.
93. Определение Верховного Суда РФ от 27.04.2005 № 71-Г05-3 «Заявление об оспаривании п. п. 2 и 3 ст. 20 Закона Калининградской области от 24.12.2004 № 479 «Об областном бюджете на 2005 год» удовлетворено правомерно, поскольку обжалуемые положения Закона противоречат федеральному законодательству, так как нарушают право администрации области (заказчика и организатора конкурса по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения области) самостоятельно формировать конкурсную комиссию по отбору страховщика» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2016.
94. Апелляционное определение Омского областного суда от 07.10.2015 г. по делу № 33-7469/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

95. Апелляционное определение Кировского областного суда от 09.10.2014 г. по делу № 33-3633/14 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.