

Михайличенко И.В.

## ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Mikhaylichenko I.V.

## STATE AUTHORITIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*Статья посвящена определению места органов государственной власти субъектов РФ в действующей системе публичной власти. Анализируя нормы Конституции РФ, нормы действующего законодательства, акты Конституционного Суда Российской Федерации, положения Основных законов субъектов Российской Федерации (уставов) автор указывает на изменение территориального устройства Российской Федерации, произошедшее в части организации и осуществления функционирования разнообразных органов государственной власти субъектов, законодательное расширение полномочий субъектов Российской Федерации. Отдельное внимание в статье уделено характеристике нормативного порядка вступления в должность высшего должностного лица субъекта, особенностям проявления полномочий субъектов в сфере законотворческой деятельности в современный период функционирования конституционно-правовой системы Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** Конституция РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, акты, Конституционный Суд Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, территориальное устройство Российской Федерации, полномочия, высшее должностное лицо.

*The article is devoted to determining the place of state authorities of the subjects of the Russian Federation in the current system of public power. Analyzing the norms of the Constitution of the Russian Federation, the norms of current legislation, the acts of the Constitutional Court of the Russian Federation, the provisions of the Basic Laws of the subjects of the Russian Federation (charters), the author points to the change in the territorial structure of the Russian Federation, which occurred in terms of the organization and functioning of various state authorities of the subjects of the legislative expansion of the powers of the subjects of the Russian Federation. Special attention in the article is paid to the characteristics of the regulatory procedure for the entry into office of the highest official of the subject, the peculiarities of the manifestation of the powers of subjects in the field of lawmaking in the modern period of the functioning of the constitutional and legal system of the Russian Federation.*

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, state authorities of the subjects of the Russian Federation, acts, Constitutional Court of the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, territorial structure of the Russian Federation, powers, the highest official.

Согласно Конституции РФ государственную власть в ее субъектах осуществляют органы, которые они сами и образуют. Виды органов государственной власти субъектов федерации, их перечень, круг осуществляемых ими полномочий нормами Конституции РФ не регламентирован. Последняя лишь устанавливает, что система органов государственной

власти в субъектах РФ должна соответствовать не только основам конституционного строя Федерации, но и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч.1 ст.77).

По нашему мнению, система органов государственной власти субъектов Рос-



сийской Федерации должна полностью соответствовать федеральной системе организации органов государственной власти. В основе ее построения важно обеспечить соответствие заложенных идей принципу федерализма с учетом особенностей субъектов, отраженных в нормах действующего законодательства.

В то же время, следует иметь ввиду, что при этом субъекты Федерации обязаны руководствоваться исходными положениями федеральной конституции, закрепляющей единство системы государственной власти, ее осуществление на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Следует учитывать и конституционную норму, согласно которой Российская Федерация – государство с республиканской формой правления; конституционное положение о том, что Россия – светское государство, в котором религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Конституционный Суд Российской Федерации, толкуя положения ст.77 Конституции о самостоятельности субъектов Российской Федерации в установлении системы собственных органов государственной власти, сформулировал следующие правовые позиции. Во-первых, соблюдение принципа разделения и самостоятельности каждой из ветвей власти при обязательном их взаимодействии. Во-вторых, члены законодательного органа субъекта Российской Федерации получают свой мандат непосредственно от народа. В-третьих, должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти [3].

Сделаем одно пояснение. Государственные органы и должностные лица, которые осуществляют государственную власть, должны составлять систему, обеспечивающую потребности реализации этой власти. И здесь важно учитывать, что не всякая совокупность государственных органов образует систему. Общими признаками системы являются: целостность, приоритет общего над частным, взаимосвязь и взаимозависимость. Мы разделяем высказанную в литературе точку зрения о том, что под системой органов государственной власти следует понимать целостную, внутренне взаимосвязанную и сбалансированную, оптимально необходимую совокупность органов государственной власти, призванных обеспечить все ее (власти) потребности [4, с. 36; 6, с. 3-8; 7, с. 3-6].

Общие принципы организации представительных и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации были установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» (в ред. от 11.06.2021) [1]. Таковыми являются: государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий; самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

До 2010 года субъекты РФ в своих конституциях и уставах сами определяли виды органов государственной власти. В республиках ее руководителей называли: Президент, Глава республики. В иных субъектах РФ – губернатором или главой администрации и т.д. Федеральным законом от 28 декабря 2010 № 406-ФЗ было запрещено главам регионов именоваться президентами республик, входящих в состав Российской Федерации [2]. Однако в Татарстане до сегодняшнего дня не спешат с приведением конституции республики в соответствии с вышеназванным законом. Более того, в настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации обсуждается проект закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Обсудили этот проект закона и в парламенте Татарстана. При обсуждении парламентарии высказались за сохранением должности «президент».

В каждом субъекте России есть принятая им конституция или устав, в которых, получили отражения особенности статуса, полномочий, структуры и организации





работы органов государственной власти субъекта.

Согласно ст. 2 вышеназванного федерального закона систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти 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.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта. Его основная функция - принятие законов и иных нормативных актов.

Законодательный (представительный) орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать, самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Все расходы на обеспечение его деятельности предусматриваются в бюджете соответствующего субъекта Федерации. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации парламенты являются однопалатными.

Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свою деятельность, как на постоянной, так и на не постоянной основе. Эти вопросы решаются самими субъектами РФ.

Законодатель определил круг полномочий данного органа, среди которых, разработка и принятие Конституции (устава) субъекта РФ, внесение в них поправок, осуществления иных полномочий, закреплённых в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Все полномочия, осуществляемые законодательным (представительным) органом можно разделить на: полномочия в области государственного строительства; полномочия в области экономического, социального и культурного раз-

вития; полномочия в области внешних связей, кадровые, контрольные.

Безусловно, Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России и ей отведена важнейшая роль в установлении и закреплении принципа единства системы законодательства на всей территории государства.

Все принимаемые на территории субъекта нормативно-правовые акты должны соответствовать его конституции и уставу. В случаях их противоречия конституции или уставу субъекта Федерации действует региональный основной закон.

Субъекты федерации могут принимать законы только по предметам совместного ведения российской Федерации и собственным предметам ведения. Порядок соотношения федеральных и региональных норм регламентирован в статье 76 Основного закона.

В Конституции РФ установлены: принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, сферы ведения и полномочия Федерации и ее субъектов, виды правовых актов, являющихся формой реализации таких полномочий, и их соотношение (ч. 3 ст. 11, ст. 71-73, 76).

У субъектов РФ есть также собственные («остаточные») предметы ведения и полномочия. Собственная власть субъектов РФ по предметам их ведения (в том числе совместным с Федерацией), названа в Конституции РФ государственной властью. Однако субъект РФ не образует отдельное государство, а его территория является частью федерации, на которой, наряду с властью субъекта, действует и федеральная власть [8, с.42].

В научной литературе абсолютно верно отмечено, что двух суверенных государственных властей, пребывающих в единой системе публичной власти, которые обладали бы верховенством и не зависимость на территории одного государства существовать не может. Концепция не суверенного государства, которая была разработана еще в советской науке и применялась для характеристики автономных республик, входивших в состав союзных республик, является неприемлемой. Суверенитет - необходимый признак государства, без него государство не сможет выполнять возлагаемые на него обществом функции [9, с. 17].

В субъектах Федерации имеется их собственная система организации власти. Систему органов исполнительной власти субъекта Федерации возглавляет высший исполнительный орган государ-

ственной власти субъекта. В эту систему входят также: глава (руководитель высшего исполнительного органа) субъекта Федерации; отраслевые исполнительные органы (министерства, департаменты, главные управления, управления, комитеты); территориальные органы. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации, определяется главой (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта в соответствии с его конституцией (уставом).

Федеральным законодательством предусмотрены два варианта замещения должности руководителя субъекта РФ: путем прямых выборов народом субъекта РФ и путем выборов региональным парламентом [5, с.82-90]. Так прямые выборы проходят в семидесяти девяти субъектах Российской Федерации, а выборы главы субъекта региональным парламентом проходят в Республиках Ингушетия, Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Крым, Республики Северная Осетия-Алания и городе Севастополь.

Законодательством определены функции высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, среди которых можно назвать: проведение политики направленной на развитие социально-экономической, финансовой, образовательной, научной сфер жизнедеятельности граждан; защиту их конституционных прав и свобод, выработку и практическую реализацию мер в области социального обеспечения, повышения уровня экологической безопасности и качества услуг в сфере здравоохранения; обеспечение законности и правопорядка в субъекте Российской Федерации, разработка и реализация мер по охране и защите собственности, выработка мер по снижению уровня преступности и др.

На территории субъектов Российской Федерации действуют структурные под-

разделения федеральных государственных органов. Законодательство предоставляет субъектам право участвовать в согласовании кандидатур на занятие соответствующих должностей с федеральными структурами. В реальной жизни обычно такое согласование производится не с представительным органом, а с главной исполнительной власти или высшим коллегиальным исполнительным органом субъекта [5, с.82-90].

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты Федерации могут устанавливать только свою систему органов законодательной и исполнительной власти. Им не дано право устанавливать свою систему органов судебной власти, которая является единой и федеральной. Субъекты Российской Федерации могут создавать только один из видов судов - конституционные (уставные) суды самих субъектов. Сейчас их 11. Деятельность этих судов к началу 2023 года во всех субъектах РФ будет прекращена. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

В заключении следует отметить, что система органов государственной власти субъекта РФ является элементом единой системы публичной власти РФ. И, в то же время, несмотря на связанность их общими принципами организации и функционирования публичной власти, каждый уровень власти самостоятелен в пределах ведения и полномочий. Наличие широкой проблематики обусловленной новейшими изменениями Конституции РФ ставит перед наукой новые задачи, заключающиеся в детальном осмыслении системных взаимосвязей элементов публичной власти, существующих в современной России [8, с. 42].

### Литература

1. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. - Ст. 5005; Российская газета. – 2021. - № 96.
2. Федеральный закон от 28.12.2010, № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 1. Ст. 18.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 4. - Ст. 409.





4. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография. - Москва: Проспект, 2015, с.36.
5. Лебедев В.А. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие/ - Lex russica (Русский закон), 2016, № 3 (112), с.82-90.
6. Лебедев В.А. Обеспечение единства отечественного законодательства в процессе правотворчества субъектов Российской Федерации: монография - Москва: Проспект, 2020, с.3-8.
7. Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть. - Конституционное и муниципальное право, 2021, №3, с.3-6.
8. Лебедев В.А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти в современной России. - Конституционное и муниципальное право, 2021, № 8, с.42.
9. Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия: идеология-политика-право (теоретические аспекты). - Челябинск, 2007. С.17.

### References

1. Federal'nyy zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ (red. ot 11.06.2021) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii» // Sobraniye zakonodatel'stva RF. – 1999. - № 42. - St. 5005; Rossiyskaya gazeta. – 2021. - № 96.
2. Federal'nyy zakon ot 28.12.2010, № 406-FZ «O vnesenii izmeneniya v stat'yu 18 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii»: // Sobraniye zakonodatel'stva RF. - 2010. - № 1. St. 18.
3. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 18.01.1996 № 2-P «Po delu o provere konstitutsionnosti ryada polozheniy Ustava (Osnovnogo Zakona) Altayskogo kraya» //Sobraniye zakonodatel'stva RF. – 1996. - № 4. - St. 409.
4. Lebedev V.A. Zakonodatel'naya i ispolnitel'naya vlast' sub'yektov Rossiyskoy Federatsii v teorii i praktike gosudarstvennogo stroitel'stva: monografiya. - Moskva: Prospekt, 2015, s.36.
5. Lebedev V.A. Sistema organov zakonodatel'noy i ispolnitel'noy vlasti v sub'yektakh Rossiyskoy Federatsii: stanovleniye i razvitiye/ - Lex russica (Russkiy zakon), 2016, № 3 (112), с.82-90.
6. Lebedev V.A. Obespecheniye yedinstva otechestvennogo zakonodatel'stva v protsesse pravotvorchestva sub'yektov Rossiyskoy Federatsii: monografiya -Moskva: Prospekt, 2020, s.3-8.
7. Lebedev V.A. Narodovlastiye i publichnaya vlast'. - Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo, 2021, №3, s.3-6.
8. Lebedev V.A. Organy gosudarstvennoy vlasti sub'yektov RF kak element yedinoy sistemy publichnoy vlasti v sovremennoy Rossii. - Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo, 2021, № 8, s.42.
9. Lebedev V.A., Kireyev V.V. Suverennaya demokratiya: ideologiya-politika-pravo (teoreticheskiye aspekty). - Chelyabinsk, 2007. S.17.

**МИХАЙЛИЧЕНКО Илья Викторович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Западный филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы. 236016, г. Калининград, ул. Артиллерийская, 62. E-mail: mihailichenko\_iv@mail.ru.

**MIKHAYLICHENKO Ilya Viktorovich**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, Western Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration. 236016, Kaliningrad, Artillery str., 62. E-mail: mihailichenko\_iv@mail.ru.