

УДК 94(571.150)+342.518

ББК 63.3(2Рос-4Алт)+67.40

**Становление исполнительной власти
в субъектах РФ:
этапы и перспективы развития
(на примере Алтайского края)**

В.В. Мищенко, Л.А. Капустян

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

**Formation of the Executive Power
in the Subjects of the Russian Federation:
Stages and Prospects of Development
(on the Example of the Altai Region)**

V.V. Mishchenko, L.A. Kapustyan,

Altai State University, Barnaul, Russia

В статье рассматривается процесс становления исполнительной власти в Алтайском крае за последние 25 лет. Отмечена значительная роль исполнительной власти в механизме государственного управления. Анализируются нормы законодательства, определяющие принципы формирования исполнительной власти в субъектах РФ. Отмечается влияние федерального законодательства на изменение региональной системы исполнительной власти. Выделяются основные этапы формирования исполнительной власти в Алтайском крае. Показана взаимосвязь изменения системы исполнительной власти с основными направлениями административной реформы. Рассматривается процесс формирования должности высшего должностного лица субъекта, установление его ответственности. Прослеживается тенденция изменения подходов к формированию высшего исполнительного органа субъекта РФ. Изучаются различные виды органов исполнительной власти, существовавшие в крае в последние годы. Анализируется современная структура исполнительной власти в крае. Выявляются основные тенденции и перспективные направления реформирования системы исполнительной власти Алтайского края.

Ключевые слова: становление исполнительной власти, исполнительная власть субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта, высший исполнительный орган субъекта, система органов исполнительной власти Алтайского края, структура управления в субъекте РФ.

The article considers the process of formation of the Executive authorities in the Altai region in the last 25 years. Consideration is given to the significant role of the executive power in the mechanism of public administration. Emphasis is laid on the rules of law, defining the principles of formation of the executive power in subjects of the Russian Federation. It is noted that Federal legislation modifies the regional system of the executive power. The article distinguishes the main stages of forming the executive authorities in the Altai region. It is stated that the changes in the system of the executive power are related to the main directions of administrative reform. The consideration is given to the process of formation of the leading position of the highest officials of the entity, establishing of their liability. The study is made of the trend of changing approaches to the formation of the Supreme Executive body of a constituent entity of the Russian Federation. An analysis is given to various types of bodies of the executive power that existed in the region in recent years. The study is made of the current structure of the executive power in the Altai, along with distinguishing of the major trends and promising directions of the reforming of the system of executive authorities of the Altai territory.

Keywords: formation of the executive power, executive power of the RF subject, the highest official of the subject, the supreme executive body of a subject, the system of executive authorities of the Altai territory, the governance structure in the subject of the Russian Federation.

DOI 10.14258/izvasu(2015)4.2-23

Вопросы формирования исполнительной власти субъектов РФ являются актуальными на протяжении всего периода существования нашего государства. Особое значение они приобретают с момента принятия Конституции РФ в 1993 г., когда в основу построения государственной власти был впервые положен принцип разделения властей.

С данного момента исполнительная власть, как самостоятельная ветвь власти, занимает в государственном механизме особое положение. Многообразие ресурсов, которыми она располагает, особая и разветвленная система органов, дающая ей возможность оказывать чрезвычайно большое влияние на все основные направления жизнедеятельности общества, позволяют характеризовать ее как весьма важную составляющую политического механизма современного государства. Многие авторы считают, что именно облик исполнительной власти способен придать политическому режиму государства тоталитарный, авторитарный или демократический характер [1].

Проблемы становления исполнительной власти не утрачивают своей актуальности и на современном этапе, и это напрямую связано с проводимой в стране с 2003 г. административной реформой.

Ранее действовавшие Конституции СССР и Российской Федерации не только закрепляли федеральную структуру государственной власти, но и регулировали вопросы организации системы, а в ряде случаев — полномочия и отдельные элементы порядка работы органов государственной власти в субъектах Федерации. Так, в ст. 85 Конституции РСФСР 1978 г. было закреплено: «Советы народных депутатов — Верховный Совет РСФСР, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов — составляют единую систему органов государственной власти» [2].

После распада СССР процесс организации региональной власти протекал достаточно сложно. В данном процессе условно можно выделить несколько этапов.

На первом этапе V Съездом народных депутатов РСФСР 1 ноября 1991 г. было принято постановление «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы». В целях обеспечения управления народным хозяйством РСФСР и проведения единой социально-экономической политики на территории государства Президентом РСФСР на основании статьи 2 данного постановления 25 ноября 1991 г. был принят Указ «О порядке назначений глав администраций» [3].

Данным указом был установлен порядок согласования кандидатур при назначении глав администраций краев и областей, автономной области, автономных округов. Кандидатуры вносились в соот-

ветствующие Советы народных депутатов для согласования Президентом Российской Федерации.

5 марта 1992 г. был принят Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», назвавший краевой, областной Совет народных депутатов представительным, а краевую, областную администрацию — исполнительным органом государственной власти края, области.

Анализируя нормы данного закона, можно сделать вывод о том, что во взаимоотношениях органы государственной власти субъектов обладали относительно сбалансированными полномочиями. Было установлено, что краевая, областная администрация подотчетна соответствующему краевому, областному Совету. Руководители таких структур, как органы управления финансами и социальной защиты населения, назначались и освобождались от должности главой краевой, областной администрации с последующим утверждением представительным органом региона [4].

В Алтайском крае администрация формировалась главой администрации в соответствии с Законом Алтайского края от 31 декабря 1997 г. «О порядке получения согласия Алтайского краевого Совета народных депутатов (КСНД) на назначение должностных лиц органов исполнительной власти края» [5]. КСНД давал согласие на назначение первого заместителя главы администрации края, руководителей краевых финансовых органов, органов по социальной защите населения, по управлению государственным имуществом, фонда имущества. Данный порядок был отменен только в 2015 г.

Кроме того, устанавливался жесткий контроль Совета за законностью актов администрации. Это заключалось в праве представительного органа отменить акты высшего исполнительного органа или обязать главу администрации отменить акты руководителей структурных подразделений администрации, противоречащие Конституции РСФСР, законам Российской Федерации, актам, принимаемым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, решениям краевого, областного Совета, принимаемым в пределах их полномочий [4].

Досрочное прекращение полномочий главы администрации было возможно в случаях отзыва его избирателями либо освобождения от должности Президентом Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда РСФСР.

Таким образом, организационная структура системы власти в Российской Федерации функционировала на принципе жесткого централизма.

На втором этапе существенное влияние на формирование концепции построения современной системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации оказал Федеративный договор от 31 марта 1992 г. Федеративный договор официально признал территориальные единицы субъектами

Российской Федерации, установил статус отдельных групп субъектов (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов), ознаменовал начало укрепления федеративных связей во внутренних отношениях и закрепил систему органов региональной власти.

Указом Президента «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» от 22 октября 1993 г. было утверждено Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы [6].

1 апреля 1993 г. был принят Закон РФ «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации», который фактически не изменил порядок назначения, установленный указом Президента РСФСР в 1991 г.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. установление общих принципов организации системы государственной власти субъектов РФ относится к предметам совместного ведения РФ и субъектов, а система и структура органов государственной власти формируется субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими положениями, определяемыми федеральными законами (ст. 11, 77 Конституции РФ) [7].

Статья 5 Конституции устанавливает, что республика имеет свою конституцию и законодательство, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. В пределах ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ) [7].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- а) государственная и территориальная целостность РФ;
- б) распространение суверенитета РФ на всю ее территорию;
- в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;
- г) единство системы государственной власти;
- д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их ча-

сти в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления [7].

Однако в Конституции не предусматривается, какие конкретно органы государственной власти должны быть в субъектах Федерации.

Как и республики, края, области и другие субъекты РФ самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти на своей территории. Правовой базой для этого выступает устав, а также законы, принимаемые собственными представительными органами, и правовые акты глав администраций.

В отличие от республик, многие края и области руководствуются не только уставами, но и так называемой схемой управления, которая призвана обеспечить комплексное управление субъектом РФ по всем важнейшим вопросам. Схема включает в себя перечень субъектов и объектов управления, характеристику функций органов исполнительной власти и порядок их взаимоотношений, процедуру принятия решений и т.д.

Устав Алтайского края был принят 5 июня 1995 г. Гл. 9 ст. 78 Устава было установлено, что Администрация края — орган исполнительной власти. В ее состав входят глава администрации края, его заместители, руководители подчиненных главе администрации края управленческих структур и их заместители [8].

Структура администрации края утверждалась краевым Законодательным Собранием по представлению главы администрации края.

Глава администрации края избирался краевым Законодательным Собранием на альтернативной основе тайным голосованием сроком на четыре года.

Главой администрации края мог быть избран гражданин Российской Федерации, как являющийся, так и не являющийся депутатом краевого Законодательного Собрания, не моложе 30 лет, обладающий избирательным правом, постоянно проживающий на территории края не менее одного года.

Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания 3 февраля 1997 г. была утверждена схема управления краем и структура администрации края. Данная схема включала в себя государственные органы всех трех ветвей власти (и законодательные, и судебные), территориальные органы федеральных органов власти на территории края, органы исполнительной власти края, струк-

турные подразделения самой администрации, совещательные органы, общественные органы и др. [9].

При этом не вполне ясным было многообразие видов органов исполнительной власти края, их принципиальные отличия и критерии выделения: главное управление, управление, инспекция, департамент, комитет, отдел и др.

На третьем этапе становления исполнительной власти в субъектах определяющее влияние оказало принятие 6 октября 1999 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [10].

Глава 3 данного закона была посвящена принципам организации исполнительной власти в субъектах. Впервые было определено, что устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта также могла устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Данная должность стала выборной. А законодательному органу субъекта была предоставлена возможность выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта, которое влекло за собой его немедленную отставку.

В соответствии с изменениями федерального законодательства была изменена и система исполнительной власти Алтайского края.

В Устав Алтайского края были внесены изменения, касающиеся статуса и порядка формирования высшего должностного лица субъекта. Администрацию Алтайского края возглавляет глава администрации Алтайского края — высшее должностное лицо в системе органов исполнительной власти Алтайского края. Глава администрации Алтайского края избирается жителями Алтайского края на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года. Главой администрации Алтайского края может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий активным избирательным правом [8].

Был принят Закон Алтайского края от 11 мая 2000 г. «О схеме управления Алтайским краем и структуре администрации края» [11]. Система органов исполнительной власти по-прежнему оставалась весьма сложной, с большим количеством разнообразных видов органов, критерии выделения которых, как уже было упомянуто выше, отсутствовали. Кроме того, зачастую происходило дублирование функций. Так, например, вопросами социальной защиты населения в той или иной степени занимались четыре структуры (комитет администрации края по социальной защите населения, комитет администрации края по ликвида-

ции последствий многолетнего воздействия ядерных взрывов на Семипалатинском полигоне, отдел администрации края по медико-социальным и семейно-демографическим проблемам, отдел специалистов по социальным вопросам администрации края).

Четвертый этап становления исполнительной власти в субъектах тесно связан с начавшейся в 2003 г. административной реформой.

Начало реформе было положено Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». Приоритетными направлениями административной реформы в 2003–2004 гг. были:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти [12].

Данные направления нашли отражение в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», в который были внесены изменения, касающиеся порядка формирования исполнительной власти.

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

Выборы высшего должностного лица субъекта фактически заменялись процедурой назначения. Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта по представлению Президента Российской Федерации законодательным органом государственной власти субъекта [10].

Законодательный же орган субъекта фактически утратил право отправить высшее должностное лицо субъекта в отставку.

Федеральным законом было установлено, что отрешение его от должности возможно только Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей [10].

В Алтайском крае произошли существенные изменения в подходах к формированию исполнительной власти. Был принят Закон Алтайского края от 3 ноября 2005 г. «Об администрации Алтайского края». В структуру администрации Алтайского края входили глава администрации, его первый заместитель, заместители, руководители органов исполнительной власти края в сферах экономики, финансов, сельского хозяйства, социального обеспечения, управления государственным имуществом Алтайского края [13].

Впервые была установлена система органов исполнительной власти Алтайского края Законом Алтайского края от 3 ноября 2005 г. «О системе органов исполнительной власти Алтайского края» [14].

Органы исполнительной власти Алтайского края были созданы в форме главного управления Алтайского края, управления Алтайского края и инспекции Алтайского края.

В законе впервые были предложены критерии выделения видов органов, они различались выполняемыми функциями.

Главное управление Алтайского края — орган исполнительной власти Алтайского края, осуществляющий в установленных сферах деятельности (двух и более) правоприменительные функции, функции по управлению государственным имуществом, а также функции по реализации государственной политики, связанной с оказанием государственных услуг.

Управление Алтайского края — орган исполнительной власти Алтайского края, осуществляющий в установленной сфере деятельности правоприменительные функции, функции по управлению государственным имуществом, а также функции по реализации государственной политики, связанной с оказанием государственных услуг.

Инспекция Алтайского края — орган исполнительной власти Алтайского края, осуществляющий в установленной сфере (сферах) деятельности функции по контролю и надзору.

Положения об органах исполнительной власти Алтайского края утверждаются главой администрации края [14].

Структура исполнительных органов государственной власти Алтайского края определяется главой администрации Алтайского края. Первоначально

в структуру исполнительных органов края входило четыре главных управления, 19 управлений, две инспекции, комитет и департамент. Несмотря на принятый закон, продолжали действовать комитет и департамент, которые не были предусмотрены законом. Принципиальное отличие между главным управлением и управлением, установленное законом, также не до конца соблюдалось. Как пример, управление пищевой, перерабатывающей, фармацевтической промышленности и биотехнологий осуществляет свои полномочия более чем в двух сферах.

В 2007 г. в Алтайском крае была введена должность губернатора.

С 2014 г. в структуру администрации Алтайского края входят: губернатор; его первый заместитель (первые заместители); заместители губернатора; руководители органов исполнительной власти Алтайского края; руководители главных управлений Алтайского края.

Как видно из данных таблицы, количество органов исполнительной власти неуклонно сокращается. Это происходит в рамках процесса совершенствования и оптимизации системы исполнительной власти, идут процессы укрупнения и исключения дублирования функций органов исполнительной власти.

Таблица 1
Количество органов исполнительной власти Алтайского края

Вид органа исполнительной власти	1997	2000	2005	2015
Главное управление	2	2	5	8
Управление	5	6	18	14
Комитет	19	20	1	1
Департамент	2	2	—	—
Инспекция	2	2	3	1
Всего	30	32	27	24

Следует отметить, что изменения в порядке формирования исполнительной власти субъектов идут непрерывно. Рассматриваемый нами Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к 2015 г. был изменен и дополнен более 120 раз. В 2012 г. были вновь возвращены прямые выборы высшего должностного лица в субъекте.

На современном этапе система исполнительной власти в Алтайском крае находится в процессе реформирования. 2 сентября 2015 г. был принят Закон Алтайского края «О Правительстве Алтайского края». Правительство Алтайского края является постоян-

но действующим высшим органом исполнительной власти Алтайского края. В структуру Правительства Алтайского края входят:

- 1) Губернатор Алтайского края, являющийся по должности Председателем Правительства Алтайского края;
- 2) первый заместитель (первые заместители) Председателя Правительства Алтайского края;
- 3) заместители Председателя Правительства Алтайского края;
- 4) министры Алтайского края;
- 5) иные члены Правительства Алтайского края, введенные в его состав указом Губернатора Алтайского края.

Общая численность членов Правительства Алтайского края и его состав устанавливаются указом Губернатора Алтайского края.

Правительство Алтайского края формирует губернатор и оно действует в пределах срока его полномочий. Деятельность Правительства Алтайского края осуществляется в соответствии с принципом сочетания коллегиальной и персональной ответственности членов Правительства. Губернатор Алтайского края осуществляет свои полномочия, основываясь на принципе единоначалия [15].

Изменена также система исполнительной власти края. 2 сентября 2015 г. был принят новый Закон Алтайского края «О системе органов исполнительной власти Алтайского края». В соответствии с ним в систему органов исполнительной власти Алтайского края будут входить:

- 1) Правительство Алтайского края;
- 2) краевые органы исполнительной власти Алтайского края;
- 3) территориальные органы исполнительной власти Алтайского края.

К краевым органам исполнительной власти относятся:

- 1) Администрация Губернатора и Правительства Алтайского края;
- 2) министерства Алтайского края;
- 3) управления Алтайского края;
- 4) инспекции Алтайского края;
- 5) представительства Алтайского края.

Законом установлены критерии выделения того или иного органа исполнительной власти края.

Министерство Алтайского края — это краевой орган исполнительной власти Алтайского края, осуществляющий в установленных сферах деятельности (двух и более) функции по участию в проведении государственной политики на территории края, нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом. Министерства могут создавать свои территориальные органы.

Управление Алтайского края — краевой орган исполнительной власти Алтайского края, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по участию в проведении государственной политики на территории края, управлению государственным имуществом.

Инспекция Алтайского края — краевой орган исполнительной власти Алтайского края, осуществляющий функции по контролю (надзору) в установленных сферах деятельности.

Представительство Алтайского края — краевой орган исполнительной власти Алтайского края, уполномоченный при осуществлении им функций по участию в проведении государственной политики представлять интересы Правительства Алтайского края в Правительстве Российской Федерации, Федеральном Собрании Российской Федерации, иных федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В отличие от других регионов в Алтайском крае Администрация Губернатора и Правительства также получила статус краевого органа исполнительной власти Алтайского края, осуществляющего функции по участию в проведении государственной политики в установленных сферах деятельности, обеспечивающего деятельность Губернатора Алтайского края, Правительства Алтайского края, контролирующего выполнение иными органами исполнительной власти Алтайского края решений, принятых Губернатором Алтайского края и Правительством Алтайского края [16].

Как будет выглядеть структура органов исполнительной власти и окажется ли она более эффективной в выполнении своих функций — покажет время.

Библиографический список

1. Иванов А.С. Исполнительная власть современной России: демократические и недемократические тенденции становления : автореф. дис. ... канд. полит. наук. — Уфа, 2004.
2. Конституция РСФСР 1978 г. // СПС «Консультант-Плюс».
3. О порядке назначений глав администраций: Указ Президента РСФСР от 25.11.91 № 239 // СПС «Консультант-Плюс».
4. Лебедев В.А. Становление системы органов законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ // Проблемы права. — 2013. — № 3 (41).

5. О порядке получения согласия Алтайского краевого Совета народных депутатов на назначение должностных лиц органов исполнительной власти края : Закон Алтайского края от 31.12.97 № 75-ЗС. // Справочно-правовая система «Гарант».

6. Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.10.93 № 1723 // Справочно-правовая система «Гарант».

7. Конституция РФ 1993 г. // Справочно-правовая система «Гарант».

8. Устав (Основной закон) Алтайского края от 05.06.95 № 3-ЗС // Справочно-правовая система «Гарант».

9. О схеме управления краем и структуре администрации края : Постановление Алтайского краевого законодательного собрания от 03.02.97 № 9 // Справочно-правовая система «Гарант».

10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ : Федеральный закон от 06.10.99 № 184-ФЗ.

11. О схеме управления Алтайским краем и структуре администрации края : Закон Алтайского края от 11.05.2000 № 23-ЗС // Справочно-правовая система «Гарант».

12. О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // Справочно-правовая система «Гарант».

13. Об администрации Алтайского края : Закон Алтайского края от 03.11.2005 № 94-ЗС // Справочно-правовая система «Гарант».

14. О системе органов исполнительной власти Алтайского края : Закон Алтайского края от 03.11.2005 № 33-ЗС. // Справочно-правовая система «Гарант».

15. О Правительстве Алтайского края : закон Алтайского края от 02.09.2015 № 68-ЗС // Справочно-правовая система «Гарант».

16. О системе органов исполнительной власти Алтайского края: Закон Алтайского края от 02.09.2015 № 69-ЗС // Справочно-правовая система «Гарант».