Курсовая работа

по административному праву

Административно-правовой статус высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ

**Содержание**

Введение

1. Общая характеристика административно-правового статусавысшего исполнительного органа государственной власти субъектовРоссийской Федерации

1. Понятие, состав структура высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации
2. Признаки высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации

2. Модели функционирования высших исполнительных органов субъектовфедерации

1. Модель коллегиального высшего исполнительного органа субъекта федерации (правительство или кабинет министров субъекта Российской Федерации)
2. Модель единоначального высшего исполнительного органа субъекта федерации (администрация субъекта РФ)

Заключение

Литература

**Введение**

Всоответствии с ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Исполнительная власть в субъектах РФ организуется и функционирует на общих для всех ветвей и уровней государственной власти конституционных основах единства системы государственной власти, разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, самостоятельности органов местного самоуправления. Они находят свое продолжение в конституциях и уставах субъектов, однако не все субъекты смогли предложить адекватное их отражение.

Помимо конституционных основ система органов исполнительной власти субъектов РФ должна опираться на федеральные общие принципы, закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - ФЗ "Об общих принципах..."). Структура данного законодательного акта и его содержание позволяют сделать вывод о том, что законодатель стремился, с одной стороны, обеспечить единообразие в правовом регулировании организационных, структурных, функциональных и компетенционных элементов организации деятельности органов государственной власти, а с другой - предоставить возможность субъектам Федерации проявить самостоятельность в выборе средств и методов построения системы органов государственной власти. Поиски баланса между рамочным регулированием и основными, фундаментальными положениями, обремененные необходимостью соблюдения принципа федерализма при организации и функционировании единой системы государственной власти в Российской Федерации, всегда чреваты тем, что какая-то из сторон (федеральный центр или регионы) останется недовольной существующим положением дел, работая на центробежные или центростремительные управленческие процессы. Отсюда со всей необходимостью вытекает высокая миссия конституционного правосудия, поскольку только в ходе разрешения конкретных конституционных споров можно прийти к выводу о балансе централизованного и децентрализованного регулирования, балансе законодательных и исполнительных полномочий в деятельности органов государственной власти субъектов Федерации.

Целью настоящей работы является анализ административно-правового статуса высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации. Для достижения указанной цели необходимо последовательно решить ряд задач, а именно:

* дать понятие, раскрыть состав и структуру высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации;
* охарактеризовать признаки высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
* проанализировать модели функционирования высших исполнительных органов субъектов федерации (модель коллегиального высшего исполнительного органа субъекта федерации (правительство или кабинет министров субъекта Российской Федерации), модель единоначального высшего исполнительного органа субъекта федерации (администрация субъекта РФ)).

**1. Общая характеристика административно-правового статуса высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации**

**1.1 Понятие, состав структура высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации**

административный правовой статус исполнительный государственный

Одним из обязательных элементов системы исполнительной власти субъектов РФ выступает высший исполнительный орган, возглавляющий эту систему и предопределяющий ее основные параметры. До установления этого требования в Федеральном законе лишь несколько субъектов Федерации (в частности, Калмыкия) не имели своего высшего исполнительного органа. Согласно п. 3 ст. 20 ФЗ "Об общих принципах...", наименование высшего исполнительного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного региона. Тем не менее в ряде субъектов Федерации структура высшего исполнительного органа по-прежнему определяется актами высшего должностного лица, что не может быть признано правомерным. Так, прокурор Свердловской области обратился в областной суд в защиту государственных и общественных интересов к Законодательному собранию Свердловской области о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению ряда статей областного закона "О Правительстве Свердловской области", в частности п. 3 ст. 5, согласно которому структура правительства определяется его председателем и утверждается губернатором области. Суд признал данное положение недействующим и не подлежащим применению, так как оно противоречит п. 3 ст. 20 ФЗ "Об общих принципах..." и нарушает конституционные права граждан на участие в управлении делами государства через своих представителей в законодательном (представительном) ргане, правомочных посредством закона, отличающегося от других правовых актов стабильностью и особым порядком принятия, определять структуру государственного органа, осуществляющего высшую исполнительную власть на территории Свердловской области (решение Свердловского областного суда от 20 декабря 2001 г.). Определением Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г. N 45-Г02-7 данное решение оставлено без изменения.

В связи с этим возникает вопрос о понятии "структура высшего исполнительного органа" и его отличии от понятия "состав высшего исполнительного органа", причем независимо от уровня государственной власти, осуществляемой этим органом (федеральная или субъектов), и его организационно-правовой формы1.

Применительно к федеральному правительству и Конституция РФ (ст. 110), и ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (ст. 6) используют категорию "состав правительства", под которой понимается совокупность (перечень) видовых и типовых государственных должностей, являющихся по статусу членами высшего исполнительного органа. Дальнейшая конкретизация типовых должностей по количеству и наименованию производится в указах Президента РФ о структуре федеральных органов исполнительной власти и указах о назначении на должность отдельных членов правительства. Означает ли сказанное, что конкретизированный перечень государственных должностей с указанием их понятия, количества и функционального предназначения - это и есть структура высшего исполнительного органа? На наш взгляд: данный перечень не выходит за рамки категории состава, поскольку структура органа предполагает указание на организационные элементы более высокого уровня, чем государственная должность. Одним из вариантов является введение в оборот такого понятия, как "структура государственных должностей", которое не является тождественным понятию "структура органа" и обозначает видовую понятийно-функциональную характеристику государственных должностей с определением иерархических взаимосвязей между ними.

В законах субъектов Федерации категории "состав" и "структура" высшего исполнительного органа используются достаточно произвольно. Применительно к такому виду высшего исполнительного органа, как правительство, чаще используется категория "состав", а применительно к администрации - "структура", хотя и в том и в другом случае есть исключения. Наиболее характерный пример - закон Московской области "О структуре Правительства Московской области" от 14 марта 2000 г. (с послед, изм.). В преамбуле говорится: "Настоящий закон в соответствии с Уставом Московской области, законом Московской области "О Правительстве Московской области" и законом Московской области "О схеме управления Московской областью" устанавливает состав Правительства Московской области, основы механизма взаимодействия членов Правительства Московской области и их основные полномочия в составе Правительства Московской области". Исходя из содержания закона, категория "состав" включается в категорию "структура", однако элементами этой категории, новыми по сравнению с категорией состава, является лишь конкретизированный перечень министров. Но как раз этот перечень и не должен устанавливаться законом, так как определяется высшим должностным лицом (п. 4 ст. 17 ФЗ "Об общих принципах..."), являясь составной частью перечня исполнительных органов, а не структуры правительства. И хотя в данной части работы мы не можем позволить себе разбирать теоретические конструкции понятия структуры органов, подробно исследованные в труде В.Г. Вишнякова , следует заметить, что большинство авторов включают в качестве элементов структуры состав (перечень) структурных подразделений или государственных должностей. Следовательно, перечень государственных должностей, с указанием их понятийно-функциональной характеристики и иерархических взаимосвязей, образует структуру государственных должностей высшего исполнительного органа, являющуюся лишь частью его общей организационной структуры. Но это в теории. А на практике подавляющее большинство субъектов Федерации, принимая законы о структуре высшего исполнительного органа ограничиваются именно иерархическим и количественным перечислением видов государственных должностей членов правительства или администрации. Так, согласно закону Саратовской области "О структуре Правительства Саратовской области" от 25 июня 2003 г., структуру образуют: губернатор Саратовской области, по должности являющийся председателем правительства Саратовской области; вице-губернатор - первый заместитель председателя правительства Саратовской области; первый заместитель председателя правительства Саратовской области; заместители председателя правительства Саратовской области; управляющий делами правительства; министры; председатели государственных комитетов. В то же время статья 6 закона Саратовской области "О Правительстве Саратовской области", содержащая в ч. 1 ту же самую норму, определяет, согласно ее названию, состав правительства области. Все это свидетельствует о том, что, принимая законы о структуре высшего исполнительного органа, субъекты Федерации стараются не столько осуществить реальное регулятивное воздействие на его организацию и функционирование, сколько формально исполнить требование федерального закона. Просто в одних республиках и областях высшему должностному лицу оставляется возможность определить своим актом количественно-персональный состав высшего исполнительного органа, а в других - это устанавливается законом. В последнем случае такой закон является одним из самых изменяемых законодательных актов.

Еще более необоснованным, по нашему мнению, является включение в понятие структуры высшего исполнительного органа самого перечня центральных исполнительных органов специальной компетенции, особенно в тех случаях, когда речь идет о таком виде высшего исполнительного органа, как правительство. Такое понимание предлагается, например, в законах Республики Саха (Якутия) "О структуре Правительства Республики Саха (Якутия)" от 5 февраля 2003 г., Республики Алтай "О структуре Правительства Республики Алтай" от 19 февраля 2002 г. К сожалению, практика Верховного Суда РФ также способствует этому. Прокурор Республики Татарстан обратился в Верховный суд Республики Татарстан с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству постановления Государственного совета Республики Татарстан от 11 мая 2001 г. N 764 "Об образовании, упразднении и преобразовании отдельных министерств и государственных комитетов Республики Татарстан" ссылаясь на то, что структура высшего исполнительного органа субъекта РФ, порядок его формирования должны определяться законом, а не подзаконным нормативным актом. Решением Верховного суда Республики Татарстан от 3 сентября 2002 г. заявление прокурора удовлетворено. Определением Верховного Суда РФ от 1 ноября 2002 г. N 11-Г02-24 решение оставлено без изменения. Верховный Суд РФ в своем определении указал следующее: "...постановлением Государственного Совета Республики Татарстан от 11 мая 2001 г.... упразднены 3 министерства и 10 государственных комитетов, образованы 5 новых министерств, 2 министерства преобразованы. Исходя из этого, суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что оспариваемым постановлением разрешен вопрос о структуре высшего исполнительного органа государственной власти Республики Татарстан" . Обозначенное толкование может иметь место только при условии, что под правительством либо администрацией понимается не конкретный исполнительный орган, а собирательное определение всех исполнительных органов субъекта Федерации.

В противном случае речь должна идти не о структуре высшего исполнительного органа, а о структуре или системе исполнительных органов, в зависимости от содержания правового регулирования.

В понятие структуры высшего исполнительного органа, помимо состава и структуры государственных должностей, должны включаться иные организационные подразделения, образуемые из членов высшего исполнительного органа, такие, как президиум, совет, коллегия, а также аппарат высшего исполнительного органа, который в большинстве субъектов определяется как вспомогательный государственный орган. Если категория состава позволяет организационно обособить государственные должности членов высшего исполнительного органа от иных государственных и негосударственных должностей, образованных для обеспечения деятельности этого органа, то категория "структура" показывает состав и внутренние организационные взаимосвязи между различными подразделениями этого органа, образуемые путем объединения должностей по определенным признакам.

**1.2 Признаки высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации**

Определяя понятие высшего исполнительного органа субъекты Федерации, чаще всего используют следующие признаки:

а) возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта РФ;

б) входит в единую систему исполнительной власти в РФ;

в) постоянно действующий;

г) орган общей компетенции;

д) распространяет свою деятельность на всю территорию субъекта РФ;

е) обладает правами юридического лица.

Большинство из названных признаков установлено в ФЗ "Об общих ринципах...", поэтому неупоминание их в конституции или уставе субъекта Федерации не может изменить правовое положение и роль высшего исполнительного органа в системе исполнительной власти. Прежде всего это характеристика высшего исполнительного органа как органа, возглавляющего систему органов исполнительной власти. Главенство это не будет абсолютным и безраздельным, если конституцией или уставом предусмотрена должность высшего должностного лица, которое также нередко определяется как глава исполнительной власти. Избежать дуализма полномочий по руководству исполнительными органами при такой модели организации государственной власти невозможно, следовательно, речь должна идти о необходимости соблюдения определенного баланса компетенций, позволяющего сохранить самостоятельность каждого из этих видов исполнительных органов.

Объективно труднее обеспечить самостоятельность высшегоисполнительного органа, особенно если он не является коллегиальным, а такжеесли высшее должностное лицо одновременно замещает должностьруководителя коллегиального высшего исполнительного органа. Здесь безпроявления волеизъявления высшего должностного лица высшийисполнительный орган практически не способен принимать самостоятельныерешения, за исключением весьма ограниченной и в большей степенивнутриаппаратной работы его заместителей. Как отмечалось выше, признаниетого или иного органа высшим, возглавляющим систему предполагаетопределенный стандартный набор полномочий: руководящих, координирующих, кадровых, дисциплинарных, регулятивных, дающих возможность самостоятельно и под свою ответственность выполнять возложенные на орган функциональные задачи. Не менее значимыми для высшего органа становятся представительские функции и полномочия, характер взаимосвязей с органами местного самоуправления, иными органами государственной власти данного субъекта Федерации, органами государственной власти других субъектов и федеральными органами государственной власти.

Высший исполнительный орган по своей природе является органом общей компетенции. Следует иметь в виду, что президент или губернатор также наделен общей компетенцией, что в ряде случаев способно породить компетенционные конфликты. Чья из компетенций более общая? Может ли высшее должностное лицо принять к своему рассмотрению дела, которые отнесены к компетенции высшего исполнительного органа и наоборот? Допустимо ли рассматривать компетенцию высшего исполнительного органа как производную от компетенции высшего должностного лица? Ответы на эти и множество других вопросов пока отсутствуют и в доктрине, и в судебной практике. В ряде субъектов Федерации, в частности в Красноярском крае, при подготовке законов о правительстве столкнулись с проблемой разграничения полномочий между губернатором и правительством. Высказывалось мнение о том, что сильное правительство во главе с председателем правительства, способным проводить самостоятельный политический курс, может существенно ослабить единство исполнительной власти, внести дезорганизацию во взаимоотношения с другими органами государственной власти. Особенно если наделить правительство полномочиями осуществлять независимую от губернатора кадровую политику и т.п.

По мнению Н.Ю.Хаманевой, положения ФЗ "Об общих принципах...", касающиеся взаимоотношений высшего должностного лица и высшего исполнительного органа, исключают какую-либо возможность превращения правительства или администрации в противовес исполнительной деятельности высшего должностного лица, не позволяют высшему исполнительному органу проводить не согласованную с высшим должностным лицом политическую, социально-экономическую и административную деятельность . Хотя, конечно, наличие в системе исполнительной власти двух высших органов – высшего должностного лица и высшего исполнительного органа - либо приводит к подавлению властных прерогатив одного из них, фактически низводя его до роли организационно подчиненного субъекта, либо потребует создания особых механизмов взаимодействия между ними, не позволяющих "перетягивать одеяло на себя", обеспечивающих их самостоятельную и согласованную исполнительно-распорядительную деятельность. В качестве элементов такого механизма могут выступать, например, распределение центральных и территориальных органов на подведомственные высшему должностному лицу и высшему исполнительному органу, установление равных полномочий высшего должностного лица и высшего исполнительного органа по руководству системой исполнительной власти, введение согласительных процедур при принятии основных конституционных и административных решений.

Общая компетенция высшего исполнительного органа означает, что перечень закрепляемых за ним в законах полномочий не является исчерпывающим. В ряде конституций, уставов и других законах субъектов встречаются нормы, согласно которым полномочия правительства или администрации могут определяться актами президента или губернатора. Верховный Суд РФ в одном из своих определений отметил, что подобное регулирование не соответствует требованиям ФЗ "Об общих принципах...", поскольку подпункт "з" п. 2 ст. 21 прямо перечисляет акты, которыми могут быть установлены полномочия высшего исполнительного органа. Полагаем, что в данном случае адекватным будет расширительное толкование этой нормы в ее взаимосвязи с другими положениями данного закона, гласящими о том, что высшее должностное лицо возглавляет высший исполнительный орган, а следовательно, в определенной степени участвует в формировании его компетенции.

**2. Модели функционирования высших исполнительных органов субъектов федерации**

Проведенный анализ законодательства субъектов Федерации показал, что при установлении юридико-управленческих параметров высшего исполнительного органа республики, края, области в основном ориентируются на две основные модели:

1. коллегиальный высший исполнительный орган, именуемый правительством или кабинетом министров субъекта Российской Федерации;
2. единоначальный высший исполнительный орган, именуемый администрацией субъекта РФ.

Различия в их организации и функционировании столь существенны, что каждая из моделей требует отдельного рассмотрения.

**2.1 Модель коллегиального высшего исполнительного органа субъекта федерации (правительство или кабинет министров субъекта Российской Федерации)**

Организационно-правовая форма высшего исполнительного органа в видеправительства (кабинета министров) избрана практически во всех республиках,а также в Ставропольском, Хабаровском краях, Нижегородской, Московской,Ленинградской, Пензенской, Саратовской, Свердловской, Челябинской,Ярославской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, Москве иСанкт-Петербурге и во многих других субъектах Федерации. По своиморганизационно-структурным и функционально-компетенционным характеристикам она максимально приближена к признакам и свойствам федерального правительства. Законы субъектов о правительстве в основном воспроизводят нормативный материал Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", начиная от использования понятийного аппарата и заканчивая структурным расположением текста, в котором выделяются следующие главы: общие положения, состав и порядок формирования правительства, полномочия правительства, организация деятельности правительства, взаимоотношения правительства с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, взаимоотношения правительства с федеральными органами государственной власти и обеспечение деятельности правительства.

Поскольку федеральный закон во многом предопределил понятие правительства как постоянно действующего высшего исполнительного органа, возглавляющего систему органов исполнительной власти, то лишь немногие субъекты постарались конкретизировать это понятие, например добавляя к названным признакам коллегиальный характер деятельности, указывая на основную цель его функционирования, общий характер его компетенции, устанавливая наименование руководителя высшего исполнительного органа.

Состав правительства определяется путем указания видовых и типовых государственных должностей, организационно являющихся членами правительства. Видовыми (индивидуальными) должностями являются должности губернатора, мэра, председателя правительства, вице-губернатора, вице-мэра, первого заместителя председателя правительства, если они предусмотрены в единственном числе, министра конкретного министерства, руководителя аппарата (администрации) губернатора и правительства. Типовыми государственными должностям являются должности заместителей высшего должностного лица, министров и руководителей иных центральных и территориальных органов исполнительной власти. Состав высшего исполнительного органа может быть абсолютно определенным, если перечень типовых должностей является закрытым или относительно определенным – в этом случае невозможно точно установить, руководители каких исполнительных органов являются членами правительства - это будет зависеть от структуры исполнительных органов и решения высшего должностного лица, поскольку именно он, согласно ст. 18 Федерального закона, формирует его состав. Полагаем все же, что закон должен исчерпывающим образом определять перечень государственных должностей, являющихся членами высшего исполнительного органа. Что касается высшего должностного лица, то его задача - определить персональный численный состав типовых государственных должностей, прежде всего своих заместителей и руководителей иных исполнительных органов. Не совсем традиционная схема содержится в законе Санкт-Петербурга "О Правительстве Санкт-Петербурга" от 30 октября 2003 г., согласно ст. 5 которого в состав правительства Санкт-Петербурга входят губернатор Санкт-Петербурга, вице-губернатор - руководитель администрации губернатора, не менее шести вице-губернаторов, отвечающих за решение вопросов в различных сферах деятельности, представитель губернатора в законодательном органе, а также могут входить руководители иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и не более двух руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Санкт-Петербурге, которые назначаются в состав правительства губернатором по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Общее количество членов правительства Санкт-Петербурга не может превышать 15 человек. Вызывает сомнение правомерность включения в состав высшего исполнительного органа субъекта Федерации руководителей федеральных территориальных органов, даже если это будут органы двойного подчинения, поскольку одно и то же лицо не может занимать одновременно государственную должность субъекта РФ (или государственную должность государственной службы субъекта РФ) и государственную должность федеральной государственной службы.

Кстати сказать, в практике Верховного Суда РФ имеются решения, которыми признавались недействующими и не подлежащими применению конституционные и уставные нормы, предусматривавшие создание совместных исполнительных органов республик, областей и отдельных федеральных органов исполнительной власти (см. например, постановление Президиума Верховного Суда РФ от 17 июля 2002 г., которым подтверждена законность решения Архангельского областного суда, признавшего незаконным и не подлежащим применению п. 4 ст. 27 Устава области, предусматривавший право областной администрации создавать совместные с федеральными органами исполнительной власти формирования областной государственной исполнительной власти)1.

Уровень руководителей центральных исполнительных органов, являющихся по должности членами правительства, как правило, ограничивается министрами (Карелия, Коми, Чувашия, Нижегородская, Омская, Пензенская области, Ставропольский и Хабаровский края). Вторым по распространенности видом органов, руководители которых включаются в состав правительства, являются государственные комитеты в республиках и комитеты в областях и краях. Статус министра и соответственно члена правительства нередко придается руководителям иных исполнительных органов, не возглавляющих министерства, - руководителям аппаратов и администраций высшего должностного лица и высшего исполнительного органа, начальникам главных управлений (Удмуртия), руководителям территориальных органов, таких, например, как префектуры в Москве и администрации управленческих округов в Свердловской области.

Изучение установленных субъектами Федерации процедур назначения на должность и освобождения от должности членов высшего исполнительного органа выявило, что подавляющее большинство республик, краев и областей стараются соблюдать те правоположения, которые были выработаны Конституционным Судом РФ при рассмотрении дел о соответствии Конституции РФ конституций и уставов Алтайского края, Читинской и Тамбовской областей, Республики Алтай и ряда других. Напомним кратко основные правовые позиции:

* при формировании высшим должностным лицом персонального состава высшего исполнительного органа допустимо участие законодательного органа;
* законодательный орган вправе участвовать в согласовании назначения на должность только ограниченного круга членов высшего исполнительного органа, установленного конституциями, уставами и законами субъектов Федерации;
* законодательный орган не вправе участвовать в процедуре освобождения от должности членов высшего исполнительного органа, в том числе назначенных по согласованию с ним;

- выражение недоверия законодательным органом отдельному членувысшего исполнительного органа не может влечь за собой обязательную егоотставку.

Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и федерального закона "Об общих принципах..." отмечается, что конституцией может быть определено, назначение каких именно членов высшего исполнительного органа требует согласия законодательного органа, однако такой перечень не может включать всех членов правительства. В большинстве республик процедура согласования распространяется только на председателя правительства, если высшее должностное лицо не замещает эту должность. Далее, чаще всего встречается согласование назначения на должность первых заместителей и заместителей высшего должностного лица, а из других членов правительства - министра финансов. В Нижегородской области по согласованию с законодательным собранием губернатор назначает, помимо своего первого заместителя, министров, в ведении которых находятся финансы, труд, социальная защита, а также имущественные отношения, а в Московской области - министров финансов, экономики, промышленности, сельского хозяйства и продовольствия, строительства, транспорта, экологии и природопользования, здравоохранения (т.е. 8 из 19). Наконец, в тех субъектах Федерации, где высшее должностное лицо одновременно замещает должность председателя правительства, может вообще не предусматриваться какое-либо участие законодательного органа в процедуре назначения отдельных членов высшего исполнительного органа.

Редко встречаются законы о правительстве субъектов Федерации, в которых подробно прописана конституционная процедура получения согласия законодательного органа на назначение тех или иных членов правительства. Этот пробел может быть восполнен либо в регламенте законодательного органа, либо путем принятия специального закона, такого, как закон Брянской области "О порядке согласования Брянской областной думой кандидатур для назначения на отдельные должности в органах исполнительной власти Брянской области" от 9 апреля 2004 г. В частности, необходимо определить, кто и какие кандидатуры вносит, в какой срок рассматривается вопрос о даче согласия, сколько раз можно представлять одну и ту же кандидатуру, порядок и форма принятия решения, а также механизмы разрешения разногласий. В ряде законов предусматривается возможность получения не предварительного, а последующего согласования кандидатуры члена правительства, производимого после акта назначения на должность (Санкт-Петербург) .

Правда, пока еще не все субъекты строго соблюдают вышеназванные правоположения. Так, согласно ст. 8 закона Удмуртской Республики "О Правительстве Удмуртской Республике", в случае принятия Государственным советом решения о выражении недоверия заместителю председателя правительства или министру финансов президент республики обязан незамедлительно освободить их от должности. В п. 9 ст. 20 закона Хабаровского края "О Правительстве Хабаровского края" установлено, что выражение Законодательной думой недоверия членам правительства, в согласовании назначения на должность которых она принимала участие, влечет незамедлительное освобождение их от должности. Приходится напоминать о правовой позиции Конституционного Суда РФ, содержащейся в постановлении от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений устава (Основного закона) Алтайского края: "Не может быть истолковано иначе как ограничение полномочий главы администрации право представительного органа выражать недоверие должностным лицам администрации (ст. 85 Устава), если решение о недоверии понимается как основание для обязательного ухода в отставку соответствующих должностных лиц".

Правовой статус члена коллегиального высшего исполнительного органа зависит от того, признается ли его должность государственной должностью субъекта РФ или он является государственным гражданским служащим. В большинстве республик и областей члены правительства занимают государственную должность субъекта РФ, - правда, в некоторых к ним отнесены лишь заместители высшего должностного лица, что вряд ли можно признать обоснованным. Перечисляя ограничения, несовместимые с занятием должности члена правительства, региональные законодатели в основном воспроизводят содержание ст. 10 и 11 ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". Используется и другой вариант, когда в законе о правительстве применительно к статусу членов высшего исполнительного органа дается отсылка к ограничениям, порядку назначения на должность и освобождения от должности, установленным для гражданских государственных служащих субъекта РФ.

Статус председателя правительства заслуживает отдельного рассмотрения при той модели организации исполнительной власти, когда высшее должностное лицо не замещает эту должность. Практически ни в одном законе не устанавливается каких-либо специальных (возрастных, профессиональных) требований к кандидату на эту должность, хотя в случае невозможности исполнения высшим должностным лицом своих обязанностей их исполняет, как правило, председатель правительства. В полномочия председателя правительства входит организация работы высшего исполнительного органа, начиная от планирования деятельности, распределения обязанностей между членами правительства, ведения заседаний правительства и заканчивая формированием аппарата правительства, представление правительства во взаимоотношениях с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, подписание актов правительства (в Республике Удмуртия только по поручению президента), участие вместе с высшим должностным лицом в формировании, назначении и руководстве деятельностью подчиненных исполнительных органов, а также замещение высшего должностного лица в период его отсутствия.

Коллегиальность правительства выражается не только в его организационном составе и структуре, но также в институте отставки правительства, которая производится в случае: а) добровольной отставки правительства, принятой высшим должностным лицом; б) освобождения от должности председателя правительства, если высшее должностное лицо одновременно не замещает эту должность; в) отставки по решению высшего должностного лица; г) сложения полномочий перед вновь избранным высшим должностным лицом; д) досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица. В некоторых субъектах Федерации предусмотрен институт выражения недоверия законодательным органом высшему исполнительному органу, в том числе когда высшее должностное лицо ставит вопрос о доверии правительству, хотя статья 5 ФЗ "Об общих принципах..." говорит о недоверии (доверии) высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа), а также руководителям органов исполнительной власти, в назначении на должность которых законодательный орган принимал участие. Очевидно, следует исходить из того, что перечень полномочий, установленный данным федеральным законом, не является исчерпывающим, и если такое недоверие не влечет обязанности высшего должностного лица отправить правительство в отставку (как это предусмотрено, например, статьей 3 закона Ханты-Мансийского автономного округа о правительстве), а представляет собой лишь повод для принятия такого решения по усмотрению президента или губернатора, то подобную конституционную процедуру следует признать правомерной.

При установлении компетенции правительства субъекты РФ руководствуются положениями ст. 21 ФЗ "Об общих принципах...", закрепляющей общие полномочия высшего исполнительного органа, нормами других федеральных законов и законов субъектов Федерации, регулирующих деятельность органов исполнительной власти в различных сферах и областях государственного управления, относящихся как к ведению Российской Федерации, так и к предметам совместного ведения. И конечно же, ряд полномочий правительства касается предмета исключительного ведения субъекта Федерации.

В большинстве законов полномочия правительства разделены на две группы - общие полномочия по руководству органами исполнительной власти и специальные полномочия в отдельных сферах и областях, таких как экономическое развитие региона, финансово-бюджетная сфера, управление государственной собственностью, сфера социальной защиты населения, науки, культуры, образования, здравоохранения, обеспечения безопасности, законности и правопорядка, природопользования и охраны окружающей природной среды, транспорта, связи, строительства и энергетики, межрегиональных и внешнеэкономических связей и др. Во всех названных сферах правительство проводит государственную политику (федеральную и региональную), разрабатывает и реализует программы, осуществляет нормативное регулирование, прогнозирование, контроль и координацию, организует государственное управление соответствующими учреждениями и предприятиями, принимает меры по обеспечению развития и взаимодействию различных субъектов публичной власти. Собственно, это даже не полномочия, а скорее их функциональная составляющая, поскольку они не конкретизированы по отношению к субъекту, объекту, территории, форме и процедуре.

Нас интересует прежде всего компетенция правительства по руководству системой органов исполнительной власти, отражающая его характеристику как высшего исполнительного органа. Единообразия в подходах здесь не наблюдается, однако общие тенденции распределения властных полномочий прослеживаются достаточно ясно. "Борьба" за полномочия между высшим должностным лицом и правительством, причем независимо от того, является ли президент или губернатор одновременно председателем правительства или нет, привела к тому, что при одной и той же модели организации системы исполнительной власти функционально-компетенционная характеристика высшего исполнительного органа существенно различается. Вначале перечислим ту совокупность полномочий по руководству системой органов исполнительной власти, которая и стала "камнем преткновения", во многом, конечно, в рамках только нормативного закрепления, а не реального администрирования, а затем приведем соответствующие примеры. Итак, вот эти полномочия:

а) устанавливать порядок и принимать решение о создании,реорганизации и ликвидации центральных и территориальных органовисполнительной власти;

б) назначать на должность и освобождать от должности руководителей изаместителей руководителей центральных и территориальных органовисполнительной власти специальной компетенции, назначать членов коллегийцентральных исполнительных органов специальной компетенции;

в) утверждать положения о центральных и территориальных органахисполнительной власти, устанавливать их предельную штатную численность и размеры бюджетного финансирования;

г) отменять и приостанавливать действие актов центральных итерриториальных исполнительных органов;

д) заслушивать отчеты руководителей центральных и территориальныхорганов, применять к ним меры дисциплинарного поощрения и взыскания;

е) разрешать разногласия между органами исполнительной власти1.Правительство, которое обладает всеми или большинством названных

полномочий, может быть условно определено как "сильное", и, соответственно, то, которое реализует одно-два или ни одного, - как "слабое" правительство. К "сильным", исходя из анализа текстов законов, можно отнести, например, правительства Чувашской Республики, Нижегородской области, Москвы, Санкт-Петербурга. Так, согласно ст. 11 закона Чувашской Республики "О Кабинете Министров Чувашской Республики" от 30 апреля 2002 г., Кабинет министров руководит работой министерств, государственных комитетов и иных исполнительных органов, контролирует их деятельность, может создавать территориальные органы республиканских исполнительных органов и назначать соответствующих должностных лиц, утверждает положения о министерствах, государственных комитетах и иных органах исполнительной власти, определяет порядок создания и деятельности территориальных республиканских органов, устанавливает предельную штатную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на их содержание, назначает на должности и освобождает от должности заместителей министров, заместителей председателей комитетов и иных республиканских органов, утверждает членов коллегий министерств, вправе приостанавливать или отменять действие актов центральных органов специальной компетенции. Правда, если высшее должностное лицо одновременно является председателем правительства, то помимо отнесения этих полномочий к компетенции правительства, а не президента или губернатора важно позаботиться, чтобы значительная их часть реализовалась по результатам принятия решений на заседании высшего исполнительного органа. В соответствии со ст. 29 этого же закона исключительно на заседаниях Кабинета министров республики утверждаются положения о министерствах и об иных органах исполнительной власти и устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов исполнительной власти. Следовательно, все остальные полномочия могут осуществлять в порядке единоначалия председателем правительства. Статья 11 закона г. Москвы "О Правительстве Москвы" закрепляет следующие полномочия правительства: утверждать положения о подведомственных ему органах исполнительной власти, устанавливать предельную численность работников их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в бюджете города, осуществлять контроль за деятельностью подведомственных ему органов, отменять или приостанавливать действие издаваемых ими актов, назначать и освобождать от должности руководителей этих органов их заместителей, поощрять и налагать на них дисциплинарные взыскания.

Примерами "слабого" правительства, несмотря на то что губернатор одновременно замещает должность его председателя, являются правительства Омской, Саратовской областей, Ставропольского края. Согласно ст. 10 и 12 закона Омской области "О Правительстве Омской области" от 5 декабря 2003 г. губернатор области возглавляет и формирует правительство, определяет основные направления его деятельности, распределяет обязанности между членами правительства, принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации органов исполнительной власти, утверждает положения о них, определяет кадровую политику в правительстве, решает вопросы о поощрении и привлечении к дисциплинарной ответственности членов правительства, отменяет и приостанавливает действие правовых актов правительства, а также определяет порядок создания территориальных органов исполнительной власти и применяет меры по разрешению споров и разногласий между органами исполнительной власти. А что же правительство? Согласно ст. 9-11 названного закона, правительство Омской области обеспечивает деятельность совещательных и консультативных органов при губернаторе, осуществляет контроль и проверку исполнения органами исполнительной власти правовых актов губернатора, осуществляет информационное, аналитическое, документационное обеспечение деятельности губернатора, готовит предложения губернатору об отмене правовых актов органов исполнительной власти, разрабатывает проекты правовых актов, издаваемых губернатором, областных программ и прогнозов социально-экономического развития и т.п, т.е. выполняет функции, которые по своей природе должен обеспечивать аппарат высшего должностного лица, но никак не высший исполнительный орган. Справедливости ради надо сказать, что в названных статьях есть и другие полномочия правительства, отвечающие его природе и месту в системе исполнительной власти, но они не касаются руководства органами исполнительной власти.

Раз уж субъект Федерации избрал коллегиальную модель высшего исполнительного органа, он должен позаботиться не о "декоративном" прикрытии единоначалия высшего должностного лица, а о реальном наполнении статуса органа, возглавляющего систему исполнительной власти республики, края, области. Напомним, что, согласно подпункту "г" п. 2 ст. 21 ФЗ "Об общих принципах...", именно высший исполнительный орган формирует иные органы исполнительной власти субъекта. Вряд ли соответствуют этому требованию те законы субъектов, которые наделили президента или губернатора, а не правительство полномочиями по назначению руководителей таких органов, утверждению их структуры и положений.

Организация деятельности правительства субъекта включает в себя организационные и правовые формы его деятельности, а также функциональные права и обязанности членов правительства. К организационным формам деятельности относятся заседания правительства, ежедневная управленческая деятельность председателя правительства, его заместителей и других членов правительства, работа координационных и совещательных органов при правительстве и представительств правительства в иных органах государственной власти. Большинство законов субъектов предусматривают принятие регламента правительства, в котором детально определяются все вышеназванные вопросы. К правовым формам деятельности относится принятие и издание правовых актов - постановлений и распоряжений, заключение соглашений с федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами других субъектов Федерации.

Заканчивая рассмотрение особенностей данного вида высшего исполнительного органа, следует отметить, что в ряде субъектов Федерации под правительством понимается не высший исполнительный орган, а совещательный орган при главе администрации или губернаторе, который может быть образован по его усмотрению для предварительного обсуждения важнейших вопросов, разрешаемых в порядке единоначалия высшим должностным лицом (Краснодарский край, Ростовская область, до недавнего времени Санкт-Петербург). Первичными все же являются должности первого заместителя и заместителей главы администрации (вице-губернаторов), а функциональные обязанности члена совещательного правительства в большей степени исполняются на общественных началах.

**2.2 Модель единоначального высшего исполнительного органа субъекта федерации (администрация субъекта РФ)**

Второй организационно-правовой формой высшего исполнительного органа является администрация, существующая во всех видах субъектов РФ, за исключением республик. Несмотря на то что она имеет солидную историко-правовую основу в виде Закона РФ от 5 марта 1992 г. "О краевом областном Совете народных депутатов, краевой, областной администрации", на сегодняшний день уже нельзя сказать о единообразном ее использовании. Прежде всего обращаем внимание на то, что категория "администрация субъекта РФ" может использоваться в двух значениях: как самостоятельный, постоянно действующий высший исполнительный орган, организационно обособленный от других исполнительных органов, и как совокупность, система исполнительных органов государственной власти. В последнем случае администрация выступает как собирательное определение всех органов исполнительной власти субъекта Федерации. Так, согласно ст. 1 закона Орловской области "О системе органов исполнительной государственной власти Орловской области" от 10 декабря 2001 г. (с послед, изм.), ранее нами уже упоминавшейся, система органов исполнительной государственной власти именуется администрацией Орловской области. В администрацию области входит Коллегия администрации Орловской области - высший орган исполнительной власти и органы исполнительной государственной власти специальной компетенции. В ст. 1 закона Санкт-Петербурга "О структуре администрации Санкт-Петербурга" от 8 октября 1996 г. (с послед, изм.) установлено, что администрацию Санкт-Петербурга образуют губернатор Санкт-Петербурга, правительство Санкт-Петербурга, подчиненные губернатору канцелярия, отраслевые и территориальные органы (структурные подразделения) администрации, а также отраслевые органы (структурные подразделения) совместного с органами исполнительной власти РФ и администрации Ленинградской области подчинения. Использование категории "администрация" в таком значении федеральному законодательству не противоречит, хотя требует каждый раз оговариваться, что речь не идет об обособленном исполнительном органе, наделенном самостоятельной компетенцией.

Администрация является высшим исполнительным органом государственной власти в Алтайском, Краснодарском, Приморском краях, Владимирской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Сахалинской, Тверской областях, Корякском автономном округе и многих других субъектах Федерации. В подавляющем своем большинстве администрация - органом единоначальный, начиная от порядка формирования, подчинения органов и структурных подразделений и заканчивая порядком принятия решений. Глава администрации руководит ее деятельностью на принципах единоначалия и несет персональную ответственность за результаты этой деятельности. В ряде субъектов единоначалие пытаются "разбавить" коллегиальными методами работы, предусматривая в законах такие организационные формы деятельности, как совет администрации, заседания членов администрации, обязательное рассмотрение на заседаниях администрации важнейших вопросов, но они не способны изменить ее общую организационно-правовую характеристику, поскольку персонифицируются решения администрации только актами ее главы1.

Однако имеются и исключения, как, например, в Орловской области, где в качестве высшего исполнительного органа выступает коллегия администрации, возглавляемая председателем коллегии, который по должности является губернатором области. Именно коллегия администрации обладает правами юридического лица, а члены коллегии входят в состав высшего исполнительного органа и на заседаниях принимают решения от его имени.

По-разному определяется в законах субъектов структура или состав администрации. Выделяются следующие варианты:

1. Глава администрации и его заместители. Согласно ст. 4 закона Сахалинской области "Об администрации Сахалинской области" от 29 декабря 2001 г., в структуру администрации входят руководитель администрации: губернатор Сахалинской области, первый вице-губернатор, вице-губернаторы, руководитель представительства Сахалинской области при Президенте РФ, Правительстве РФ, Федеральном Собрании РФ. Названные должностные лица являются членами администрации и занимают государственные должности субъекта РФ.

1. Глава администрации, его заместители и аппарат администрации. Законодательство Пермской области устанавливает, что в структуру администрации области входят губернатор области, назначаемые им первые заместители и заместители губернатора, аппарат администрации. Аналогичная норма содержится в ст. 7 закона Псковской области "О системе органов исполнительной власти Псковской области" от 19 февраля 2002 г.
2. Глава администрации, его заместители и руководители подчиненных администрации органов исполнительной власти (отраслевых, межотраслевых, территориальных). Он предусмотрен в законах Алтайского края, Калининградской области, Иркутской области. Согласно ст. 3 закона Алтайского края "Об администрации Алтайского края" от 15 марта 2002 г., в состав администрации входят глава администрации, его первые заместители, заместители, руководители подчиненных главе администрации органов исполнительной власти. В соответствии со ст. 8 закона Калининградской области "Об администрации Калининградской области" от 10 апреля 1998 г. (с послед, изм.), членами администрации являются вице-губернатор области, вице-губернатор области - руководитель администрации Особой экономической зоны, заместители главы администрации, руководитель аппарата администрации, руководители органов исполнительной власти области в соответствии со структурой администрации области, определяемой областной думой. Статья 13 закона Иркутской области "Об организации и деятельности администрации Иркутской области" устанавливает, что областная администрация состоит из губернатора - главы администрации области, первого заместителя главы администрации, заместителей главы администрации, руководителей структурных подразделений.

4. Глава администрации, его заместители, аппарат администрации и структурные подразделения администрации, в качестве которых выступают исполнительные органы специальной компетенции или их организованные комплексы. Этот вариант можно обнаружить например, в законах Корякского автономного округа "Об администрации Корякского автономного округа" от 16 июля 1997 г. (с послед, изм.) и в законе Рязанской области "О структуре администрации Рязанской области" от 25 апреля 2003 г.

Что обращает на себя внимание в первую очередь, так это разное понимание понятия и значения аппарата высшего исполнительного органа, его места в структуре и системе исполнительных органов и их структурных подразделений. Аппарат администрации - обязательный элемент ее структуры, следовательно, не упоминание его в законе всего лишь недостаток юридической техники. Если же законом об администрации определяется не структура администрации, а ее состав, т.е. перечень типовых и видовых государственных должностей субъекта Федерации, являющихся членами администрации, то указание на аппарат администрации является излишним. Учреждение типовой должности члена администрации призвано, очевидно, организационно персонифицировать ее состав, а значит, в целом организационно обособить высший исполнительный орган. Введение должности члена администрации позволяет по-иному подойти к институту отставки высшего исполнительного органа, организационным формам ее работы, например таким, как заседания администрации, а также решить ряд других вопросов служебной деятельности заместителей высшего должностного лица. Правда, такое определение состава администрации встречается достаточно редко (Сахалинская и Калининградская области).

Субъект Федерации, очевидно, вправе расширить членство в администрации за счет руководителей центральных и даже территориальных исполнительных органов, что в случае смены высшего должностного лица позволяет заменить всех руководителей этих органов, но только при условии, что их должность отнесена к государственной должности субъекта РФ. В противном случае для их замены потребуется задействовать механизмы, предусмотренные законодательством о государственной гражданской службе, например срочный служебный контракт. Не следует, как представляется, относить к членам администрации руководителей структурных подразделений ее аппарата, помощников и советников руководителей администрации, статус которых всецело регулируется законодательством о государственной гражданской службе.

Что касается включения в структуру администрации центральных исполнительных органов специальной компетенции: департаментов, комитетов, государственных управлений, придавая им статус структурных подразделений, то, на наш взгляд, такая конструкция на сегодняшний день не может быть признана обоснованной и не соответствует предназначению и статусу этих исполнительных органов. Впервые она была сформулирована в ст. 38 Закона РФ "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", согласно которой в составе краевой, областной администрации в соответствии со схемой управления краем, областью создаются комитеты, управления, отделы и другие структурные подразделения, непосредственно подчиненные главе администрации. Однако дальнейшее развитие законодательства о государственном управлении в отдельных сферах и областях общественной жизни привело к необходимости придания этим исполнительным органам статуса самостоятельного, центрального, функционально и компетенционно обособленного органа исполнительной власти, который организационно не входит в состав другого органа, даже такого, как высший исполнительный орган государственной власти. Структурным подразделением администрации могут признаваться только организационные структуры ее аппарата, а также организационные структуры, образуемые из членов администрации: советы, комиссии, президиумы и т.п. В отношении них администрация вольна принимать любые решения, связанные с их созданием, реорганизацией, ликвидацией, переподчинением. Что касается центральных органов специальной компетенции, то их самостоятельный статус и организационно-функциональная обособленность не всегда позволяют высшему должностному лицу или высшему исполнительному органу осуществлять произвольные преобразования, особенно в тех случаях, когда они предопределены федеральным законодательством. Следующие судебные дела тому яркое подтверждение.

Прокурор Приморского края обратился в суд с заявлением о признании недействующими и не подлежащими применению постановления и.о. главы администрации Приморского края "О создании государственной жилищной инспекции Приморского края" и постановления губернатора Приморского края "О государственной жилищной инспекции Приморского края", согласно которым жилищная инспекция Приморского края организована в составе Комитета по жилищно-коммунальному хозяйству администрации Приморского края. По мнению прокурора, эта инспекция должна быть самостоятельным исполнительным органом, организационно не входящим в состав какого-либо иного органа, так как, согласно Положению о государственной жилищной инспекции в РФ, государственные жилищные инспекции субъектов РФ являются юридическими лицами, имеют расчетный счет в банке, бланки и печати с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием. Суд признал требование прокурора обоснованным, указав, что федеральные нормативные правовые акты, в том числе типовое положение о государственной жилищной инспекции субъекта РФ, не предполагают вхождение этого органа в состав другого исполнительного органа (решение Приморского краевого суда от 22 ноября 2001 г.).

В другом случае прокурором Приморского края оспаривалось постановление губернатора Приморского края от 18 октября 2002 г. N545 "О создании департамента образования, науки и социальной защиты населения администрации Приморского края", которым произведено слияние Департамента образования и науки администрации края и Управления социальной защиты населения администрации края; при этом Управление приобрело статус структурного подразделения Департамента, а его руководитель находится в непосредственном подчинении руководителя вновь образованного департамента. По мнению прокурора, такая реорганизация противоречит федеральному законодательству, предусматривающему единую систему построения органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ. Решением Приморского краевого суда заявление прокурора было удовлетворено. Верховный Суд РФ оставил это решение без изменения, указав следующее:

"...Органом исполнительной власти, проводящим государственную политику, осуществляющим управление и координацию в установленном порядке деятельности других органов исполнительной власти в области образования, молодежной политики, научной и научно-технической деятельности учреждений среднего и высшего профессионального образования: является Министерство образования РФ. Утвержденное постановлением Правительства РФ N 258 от 24 марта 2000 г. Положение об этом министерстве вопросы социальной защиты населения в компетенцию этого федерального органа исполнительной власти не включило. При таких условиях вывод суда о том, что Министерство образования РФ не может координировать и направлять деятельность других государственных органов, каковым является Департамент образования, науки и социальной защиты населения администрации Приморского края по вопросам, связанным с социальной защитой населения, является правильным. Указанные вопросы находятся в компетенции другого федерального органа исполнительной власти - Министерства труда и социального развития РФ, положение о котором утверждено постановлением Правительства РФ N480 от 23 апреля 1997 г.... Переподчинением Управления социальной защиты населения администрации края Департаменту образования и науки единая система государственной исполнительной власти нарушается. На такое переподчинение согласия федеральных органов получено не было. Поскольку система органов исполнительной власти Приморского края должна соответствовать построению органов исполнительной власти Российской Федерации и образовывать с ней единую систему, слияние Департамента образования и науки и Управления социальной защиты населения администрации края в один департамент образования, науки и социальной защиты населения администрации края является незаконным"1.

Департаменты, комитеты и управления администрации, осуществляющие государственное управление отдельными сферами и областями, должны быть признаны центральными исполнительными органами специальной компетенции самостоятельными, не входящими в состав иного органа. То, что их самостоятельная административная правосубъектность дополняется гражданской правосубъектностью, поскольку они наделяются правами юридического лица, является только дополнительным аргументом в пользу того, что они не могут выступать в качестве структурных подразделений администрации как высшего исполнительного органа.

1 определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2003 г. N 56-Г03-3

**Заключение**

Одним из обязательных элементов системы исполнительной власти субъектов РФ выступает высший исполнительный орган, возглавляющий эту систему и предопределяющий ее основные параметры. До установления этого требования в Федеральном законе лишь несколько субъектов Федерации (в частности, Калмыкия) не имели своего высшего исполнительного органа. Согласно п. 3 ст. 20 ФЗ "Об общих принципах...", наименование высшего исполнительного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного региона.

Определяя понятие высшего исполнительного органа субъекты Федерации, чаще всего используют следующие признаки:

а) возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта РФ;

б) входит в единую систему исполнительной власти в РФ;

в) постоянно действующий;

г) орган общей компетенции;

д) распространяет свою деятельность на всю территорию субъекта РФ;

е) обладает правами юридического лица.

Проведенный анализ законодательства субъектов Федерации показал, что при установлении юридико-управленческих параметров высшего исполнительного органа республики, края, области в основном ориентируются на две основные модели:

1. коллегиальный высший исполнительный орган, именуемый правительством или кабинетом министров субъекта Российской Федерации;
2. единоначальный высший исполнительный орган, именуемый администрацией субъекта РФ.

Поскольку в подавляющем большинстве администрации субъектов - органы единоначальные, то говорить о "сильной" или "слабой" администрации по отношению к полномочиям ее руководителя можно весьма условно. Даже в том случае, когда закон закрепляет основные полномочия по руководству системой органов исполнительной власти не за главой администрации, а за самой администрацией, в реальной практике публичного администрирования их реализация зависит именно от руководителя высшего исполнительного органа. То же самое относится и к актам администрации - в большинстве субъектов, избравших данный вид организационно-правовой формы высшего исполнительного органа, администрация не обладает правом издания собственного вида правовых актов. Но и в тех региональных правовых системах, где отсутствует должность высшего должностного лица, а следовательно, основными подзаконными актами становятся акты высшего исполнительного органа, единоначальный правовой режим их принятия и подписания, а также порядок их отмены не позволяют провести различие между актами главы администрации и актами самой администрации.

Тем не менее мы полагаем, что законодатель субъекта Федерации должен приложить максимум усилий для подчеркивания самостоятельной правосубъектности администрации, для отделения полномочий администрации от полномочий ее главы, для разведения организационных и правовых форм деятельности высшего должностного лица и высшего исполнительного органа.

**Литература**

1. Конституция РФ

2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями от 29 июля 2000 г., 8 февраля 2001 г., 7 мая, 24 июля, 11 декабря 2002 г., 4 июля 2003 г., 19 июня, 11, 29 декабря 2004 г., 21 июля, 31 декабря 2005 г.)

3. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. 4.1. М.: ТЕИС, 2004

4. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для ВУЗов. - М.: Издательство БЕК, 2004

5. Еремина О.Ю. Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права, 2005, N 11

6. Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. - М.: Новая Правовая культура, 2004.

7. Четвериков B.C. Органы исполнительной власти: понятие, правовые основы образования и признаки // из сборника "История становления и современное состояние исполнительной власти в России". - М.: Новая Правовая культура, 2003