**Полномочия исполнительной власти субъектов РФ**

B.C. Четвериков

При рассмотрении этого вопроса особое значение имеют принятые федеральные законы:

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», принятый от 06.10.1999. № 184-ФЗ1 и «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ.2

Система законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и настоящим Федеральным законом.

Образование, формирование и деятельность законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ регулируются Конституцией РФ, федеральными законами, а также конституцией республики, уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа (далее — Конституция (устав) субъекта РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В этом Федеральном законе термины «исполнительные органы государственной власти субъекта РФ» и «органы исполнительной власти субъекта РФ» используются в одном значении. Что является не тождественным и вносит сложность в понимание исполнительной власти вообще, так как первый термин — это орган государственного управления, осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность, а второй — в нынешней трактовке самостоятельной (функционально) исполнительной власти, (выделено автором — В.Ч.)

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и является одновременно высшим должностным лицом исполнительной власти субъекта РФ.

Поэтому Президент РФ как глава государства также должен быть высшим должностным лицом исполнительной власти в России, что исключило бы дублирование в деятельности исполнительной власти между Правительством РФ и Администрацией Президента РФ и обеспечило целостное единство всей системы исполнительной власти в стране. (Выделено автором — В.Ч. ).

В соответствии с Конституцией РФ в пределах ведения и полномочий РФ, а также по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в России. Однако ввиду отмеченных выше положений эта система исполнительной власти пока не отвечает на практике требованиям целостности и единства. (Выделено автором —Б.Ч. ).

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) имеет следующие полномочия:

а) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным органом государственной власти субъекта РФ;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа государственной власти субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному органу государственной власти субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

д) вправе участвовать в работе законодательного органа государственной власти субъекта РФ с правом совещательного голоса;

е) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) прекращаются досрочно в случае:

а) его смерти;

б) его отставки в связи с выражением ему недоверия законодательным органом государственной власти субъекта РФ;

в) его отставки по собственному желанию;

г) отрешения его от должности Президентом РФ;

д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

з) его выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;

и) утраты им гражданства РФ;

к) его отзыва избирателями субъекта РФ в случае, если такое положение предусмотрено законодательством субъекта РФ.1

Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности влечет за собой также и отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

В случае отставки высшего должностного лица исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, он продолжает действовать до сформирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

В случае отрешения Президентом РФ высшего должностного лица субъекта РФ от должности, если конституцией (уставом) или законом субъекта РФ не установлен порядок временного исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ, Президент РФ может назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до вступления в должность вновь избранного высшего должностного лица субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ и обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ.

Основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

1. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета и проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ;

в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный орган государственной власти субъекта РФ;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с законодательством;

е) предлагает органу местного самоуправления, его должностному лицу привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты, а также вправе обратиться в суд;

ж) заключает в соответствии с федеральным законом договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий;

з) осуществляет иные полномочия, установленные законодательством.

Акты, принимаемые высшим должностным лицом субъекта РФ.

1. Высшее должностное лицо субъекта РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения.

2. Акты высшего должностного лица субъекта РФ и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ.

3. Акты высшего должностного лица субъекта РФ, акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Правовые акты законодательного органа государственной власти субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Президент РФ вправе обращаться в законодательный орган государственной власти субъекта РФ с представлением о приведении в соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами конституции (устава), закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта законодательного органа государственной власти субъекта РФ.1

В случае возникновения разногласий Президент РФ использует согласительные процедуры для их разрешения, а в случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.2

Должностные лица органов исполнительной власти субъекта РФ несут ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта РФ.

Президент РФ выносит предупреждение руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в случае:

а) издания высшим должностным лицом субъекта РФ нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонения высшего должностного лица субъекта РФ в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта РФ не обратилось в соответствующий суд.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности.

Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством РФ, вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Решение Президента РФ о предупреждении принимается в форме указа, который вступает в силу через десять дней со дня его официального опубликования.

Высшее должностное лицо субъекта РФ, полномочия которого были прекращены указом Президента РФ вправе обжаловать данный указ в Верховный Суд России в течение десяти дней со дня официального опубликования указа.

Верховный Суд РФ должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

На основании предмета совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ), был принят от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и субъектов РФ»

Принцип конституционности при разграничении предметов ведения и полномочий.

1. Федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения РФ, предметы совместного ведения.

2. Не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, заключены договоры, соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта РФ, ущемлению или утрате установленных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности России и единства системы государственной власти в РФ.

Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов

В случае несоответствия положений договоров и соглашений положениям Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принимаемых по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения, действуют положения Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Принцип равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий.

Все субъекты РФ равноправны во взаимоотношениях с органами государственной власти России при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе при подготовке и заключении договоров, соглашений.

Принцип недопустимости ущемления прав и интересов субъектов РФ.

При разграничении предметов ведения и полномочий в отношении одного из субъектов РФ недопустимо ущемление прав и интересов других субъектов РФ.

Принцип согласования интересов России и интересов субъектов РФ.

В процессе принятия федеральных законов, законов субъектов РФ, заключения договоров, соглашений согласование интересов РФ и интересов субъектов РФ осуществляется в порядке, устанавливается законодательством

Принцип добровольности заключения договоров, соглашений.

Заключение договоров, соглашений осуществляется на добровольной основе.

Принцип обеспеченности ресурсами.

При разграничении предметов ведения и полномочий решается вопрос об обеспечении соответствующих органов государственной власти финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для осуществления указанными органами своих полномочий.

Принцип гласности заключения договоров, соглашений.

Подготовка и заключение договоров, соглашений осуществляются гласно в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Формы реализации полномочий по предметам ведения

РФ. Правовое регулирование по предметам ведения РФ осуществляется федеральными конституционными законами и федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории России.

Полномочия РФ и субъектов РФ по предметам совместного ведения

1. По вопросам, отнесенным частью 1 статьи 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти.

2. До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты РФ вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ приводятся в соответствие с принятым федеральным законом.

Пределы разграничения предметов ведения и полномочий

1. Договор может быть заключен:

а) при прямом указании в федеральном законе по предмету совместного ведения;

б) при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения — с условием до ведения принятого федерального закона.

2. Договор может конкретизировать предметы совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов РФ.

3. Соглашение может быть заключено на основании федерального закона по предметам совместного ведения или договора.