

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ

УДК 342.6

## ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

*Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного и гражданского права и процесса, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия  
E-mail: dvoymennyu-ia@ranepa.ru; SPIN-код: 3265-9965*

Поступила в редакцию 01.06.2023. Принята к публикации 22.06.2023

### Аннотация

*Актуальность темы. Правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации во многом определяется новыми положениями закона об организации публичной власти, которые должны быть учтены региональной властью.*

*Тема. Общая характеристика органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.*

*Цель. Анализ отдельных структурно-функциональных аспектов организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*

*Методология. Структурно-функциональный и системный методы исследования, использование которых позволяет рассмотреть структурные связи между различными элементами системы.*

*Результаты и выводы. Дана общая характеристика системы и структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проанализированы положения нового федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Закон об организации публичной власти в субъектах РФ имеет иную структуру по сравнению с ранее действовавшим законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», наполнен новыми положениями, существенно изменяющими действующий статус органов государственной власти субъекта РФ, существенно меняет положение высшего должностного лица в системе органов власти субъекта Российской Федерации, однако сохраняя и значительную часть положений ранее действовавшего федерального закона.*

*Область применения. Сфера деятельности органов исполнительной власти на региональном уровне.*

*Ключевые слова: органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, система и структура органов исполнительной власти Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.*

UDC 342.6

## EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF THE FUNCTIONS OF THE STATE

*Dvoymenny I. A., candidate of legal sciences, associate professor, Head of the Department of Criminal and Civil Law and Procedure, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (branch of RANEPA), Voronezh, Russia  
E-mail: dvoymennyu-ia@ranepa.ru; SPIN-код: 3265-9965*

## Annotation

The relevance of the topic. *The legal regulation of the organization and activities of the executive authorities of the subjects of the Russian Federation is largely determined by the new provisions of the law on the organization of public power, which must be taken into account by the regional authorities.*

Topic. *General characteristics of executive authorities in the subjects of the Russian Federation.*

Goal. *Analysis of individual structural and functional aspects of the organization and activities of executive authorities of the subjects of the Russian Federation.*

Methodology. *Structural-functional and system research methods, the use of which allows us to consider the structural connections between various elements of the system.*

Results and conclusions. *The general characteristics of the system and structure of the executive authorities of the subjects of the Russian Federation are given, the provisions of the new federal law «On general principles of the organization of public power in the subjects of the Russian Federation» are analyzed. The Law on the Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation has a different structure compared to the previously valid law «On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the Subjects of the Russian Federation», is filled with new provisions that significantly change the current status of public authorities of the subject of the Russian Federation, significantly changes the position of the highest official in the system of authorities the subject of the Russian Federation, however, retaining a significant part of the provisions of the previously valid federal law.*

Scope of application. *The sphere of activity of executive authorities at the regional level.*

Key words: *executive authorities of the subjects of the Russian Federation, the system and structure of executive authorities of the Russian Federation, the highest official of the subject of the Russian Federation.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2023-60-1-113-117

**Введение**

Принятие поправок к Конституции Российской Федерации в 2020 году потребовало масштабного внесения изменений в действующее законодательство. Коснулся этот процесс и федерального закона, регламентирующего вопросы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Система и структура органов исполнительной власти как организационно-правовая форма является основой для эффективного государственного управления. В этой связи данные понятия представляют научный интерес для теоретического осмысления.

**Система и структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

21 декабря 2021 г. принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [1]. Положениями этого закона выстраивается обновленная модель организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации. При этом значительная часть правовых норм Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», утратившего силу с 1 января 2023 года, нашла свое отражение и в положениях закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Остановимся, тем не менее, на некоторых дискуссионных момен-

тах и особенно — на основах статуса органов публичной власти субъектов РФ.

Согласно части 2 статьи 4 федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют:

- законодательный орган субъекта Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (глава субъекта Российской Федерации);
- высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации (правительство субъекта Российской Федерации);
- иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» высшее должностное лицо признается обязательным органом публичной власти. Как отмечалось в заключении Комитета по государственному строительству и законодательству, это необходимо с учетом особенностей правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, характера и круга решаемых им публичных задач. Кроме того, это отражает фактическую систему органов государственной власти практически всех субъектов Российской Федерации. Таким образом, по сравнению с ранее действовавшим законодательством, закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах

Российской Федерации» существенно меняет положение высшего должностного лица в системе органов власти субъекта Российской Федерации. В соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», высшее должностное лицо не являлось обязательным органом в системе органов государственной власти субъектов РФ, и эта должность могла быть предусмотрена Конституцией (Уставом) субъекта РФ.

Кроме того, в настоящее время в Российской Федерации не существует единственной модели организации системы органов государственной власти на региональном уровне. Это объясняется влиянием разных факторов: многообразием видов субъектов РФ, историческими предпосылками, территориальными и национальными особенностями региона. Тем не менее в целом система органов государственной власти субъектов РФ соответствует основным принципам организации управления.

Анализ законодательства позволяет выделить три действующие модели построения органов исполнительной власти:

1) руководство ветвью исполнительной власти осуществляется высшим должностным лицом субъекта на основании единоначалия при отсутствии коллегиального высшего органа исполнительной власти;

2) руководство ветвью исполнительной власти осуществляется высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего органа исполнительной власти) при наличии высшего коллегиального органа исполнительной власти, который возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ;

3) высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет общее руководство регионом, в том числе и исполнительной властью, а высший орган исполнительной власти возглавляет отдельное лицо — председатель правительства, руководитель администрации и т. д. [2]

Второй подход наиболее приемлем и больше соответствует тем функциям, которые закреплены за высшим должностным лицом субъекта в законодательстве.

Кроме того, необходимо отметить, что если в ранее действовавшем федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» статьи о высшем должностном лице размещены в главе, определяющей статус органов исполнительной власти субъекта РФ, то в законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» ему посвящена отдельная глава.

Статья 31 закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» включает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации наряду с высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, иными исполнительными органами субъекта Российской Федерации. Часть 5 статьи 32 закона устанавливает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или учредить должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Нельзя не отметить уход от громоздкого двойного определения прежним федеральным законом должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в таком виде используемого по всему тексту закона (кроме ст. 3). Наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации теперь является «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 20 закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). При этом конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций может быть предусмотрено другое — дополнительное наименование должности высшего должностного лица, высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 20, ч. 3 ст. 32 закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

При этом в новом законе (ч. 5 ст. 20) остается и положение о том, что наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ не может совпадать с наименованием должности главы государства. Так, например, в декабре 2022 года Госсовет Татарстана по госстроительству принял решение, согласно которому после окончания срока полномочий действующего главы Татарстана Рустама Минниханова руководитель субъекта будет называться раис (название титула президента в арабском и ряде других восточных языков) [3].

Наименованием высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации является «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации.

Основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

екта РФ закреплены в ст. 33 Закона, согласно которой он:

1) участвует в проведении единой государственной политики в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

2) осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

3) обеспечивает разработку и осуществление мер, направленных на социально-экономическое развитие субъекта РФ;

4) осуществляет меры по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов РФ, проживающих на территории субъекта РФ, их языков и культуры; защите прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

5) осуществляет меры по координации вопросов здравоохранения, в том числе обеспечению оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранению и укреплению общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью;

6) осуществляет меры по обеспечению государственных гарантий социальной защиты населения, включая социальное обеспечение, адресной социальной поддержки граждан;

7) осуществляет меры по обеспечению защиты семьи, материнства, отцовства и детства, защиты института брака как союза мужчины и женщины, по созданию условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;

8) разрабатывает проект бюджета субъекта РФ;

9) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета, ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ или председателем высшего исполнительного органа субъекта РФ в законодательный орган субъекта РФ;

10) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами

субъекта РФ, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;

11) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении высшего исполнительного органа субъекта РФ, и утверждает (одобряет) такие документы;

12) предлагает органу местного самоуправления, должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

13) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта РФ, соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, а также установленные нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти.

На региональном уровне структура органов исполнительной власти устанавливается также нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Рассмотрим их на примере Воронежской области. Система нормативных правовых актов, устанавливающих структуру органов исполнительной власти указанного субъекта федерации строится со следующей иерархией:

— Устав Воронежской области от 25 мая 2006 г. (с изм. и доп.) [4];

— Закон Воронежской области от 17 октября 2012 г. № 111-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области» (с изм. и доп.) [5];

— Указ Губернатора Воронежской обл. от 08.10.2018 г. № 597-у «О структуре исполнительных органов государственной власти Воронежской области» [6] (с изменениями, внесенными указами Губернатора Воронежской области «Об оптимизации структуры исполнительных органов государственной власти Воронежской области» 2018, 2020 и 2022 годов).

— соответствующие Постановления Правительства Воронежской области (вид данных нормативных правовых актов — Положения) в отношении определения статуса отдельных

органов исполнительной власти отраслевого и межотраслевого видов управления.

Указанная система правовых источников, в целом, вполне адекватно восприняла конституционное разграничение предметов ведения и полномочий по линии Российская Федерация — субъект Федерации. Такое разграничение компетенции организовано, главным образом, с учетом того обстоятельства, что административно-политическая сфера государственного управления является, преимущественно, объектом федерального ведения.

Наибольшее количество органов исполнительной власти Воронежской области в ранге таких организационно-правовых форм, как департаменты и управления, сориентированы на реализацию властных полномочий в экономической сфере. Организованные таким образом отрасли экономической сферы, как представляется, отражают общий уклад экономики Воронежской области [7].

### Заключение

Исходя из изложенного выше представляется обоснованным в качестве вывода сказать, что дальнейшее совершенствование современной системы и структуры органов исполнительной власти Российской Федерации должно идти по пути четкого формулирования компетенции федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с одновременным обеспечением единства исполнительной власти России.

### Информация о конфликте интересов

*Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.*

### ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : [федер. закон: принят Гос. Думой 14 дек. 2021 г. : по состоянию на 14 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. — 27.12.2021. — № 52 (часть I). — Ст. 8973.

2. Кравцова Е. А. О действующих моделях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Е. А. Кравцова // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 8. — С. 32.

3. Должность президента республики в Татарстане переименовали в раиса [Электронный ресурс]. — URL: <https://lenta.ru/news/2022/12/23/rais/>.

4. Устав Воронежской области: [принят Воронежской областной Думой 25 мая 2006 г.: по состоянию на 25 февр. 2022 г.] // Коммуна. — № 87—88. — 10.06.2006.

5. О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области: [закон Воронежской области: принят Воронежской областной Думой 11 окт. 2012 г.: по состоянию на 11 марта 2013 г.] // Собрание законодательства Воронежской области. — № 29. — Ст. 941.

6. О структуре исполнительных органов государственной власти Воронежской области : [указ Губернатора Воронежской обл. от 8 окт. 2018 г. № 597-у: по состоянию на: 6 марта 2020 г.] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.govvrn.ru>. 09.10.2018.

7. Скрынникова М. В. Органы исполнительной власти: некоторые аспекты правовой доктрины и законодательства / М. В. Скрынникова // Право и государство: теория и практика. — 2021. — № 1. — С. 73.

### LITERATURE

1. On the general principles of the organization of public power in the subjects of the Russian Federation : [feder. law: adopted by the State Duma on December 14, 2021: as of March 14, 2022] // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 12/27/2021. — No. 52 (part I). — Article 8973.

2. Kravtsova E. A. On the current models of executive authorities of the subjects of the Russian Federation / E. A. Kravtsova // Constitutional and municipal law. — 2018. — No. 8. — P. 32.

3. The position of the President of the Republic in Tatarstan was renamed raisa [Electronic resource]. — Access mode: <https://lenta.ru/news/2022/12/23/rais/>.

4. The Charter of the Voronezh Region: [adopted by the Voronezh Regional Duma on May 25, 2006: as of February 25, 2022] // Commune. — No. 87—88. — 10.06.2006.

5. On the system of executive bodies of state power of the Voronezh Region : [the Law of the Voronezh Region: adopted by the Voronezh Regional Duma on October 11, 2012: as of March 11, 2013] // Collection of Legislation of the Voronezh Region. — No. 29. — St. 941.

6. On the structure of the executive bodies of state power of the Voronezh Region : [Decree of the Governor of the Voronezh Region dated October 8, 2018 No. 597-u: as of: March 6, 2020] [Electronic resource]. — Access mode: <https://www.govvrn.ru>. 09.10.2018.

7. Skrynnikova M. V. Executive authorities: some aspects of legal doctrine and legislation / M. V. Skrynnikova // Law and the State: theory and practice. — 2021. — No. 1. — P. 73.