



КОДЕКС

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

По состоянию на 2019 год

КОДЕКС

АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



По состоянию на 2019 год



КОДЕКС

ГОРЬДА МОСКВЫ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Официальный текст



ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Законодательство
Свердловской области

Б. Хачатурян, Е. Шишкина

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Хабаровск-Сочи
2019

Борис Хачатурян

**Административное право
субъектов Российской Федерации:
историко-правовое исследование**

«Издательские решения»

Хачатурян Б.

Административное право субъектов Российской Федерации:
историко-правовое исследование / Б. Хачатурян —
«Издательские решения»,

ISBN 978-5-00-502114-4

Историко-правовое исследование посвящено изучению истории и анализу базовых характеристик административного права и административного процесса субъектов РФ, определению их структуры. Адресовано студентам и преподавателям юридических факультетов и факультетов ГиМУ, депутатскому корпусу, государственным служащим, а также всем, кто самостоятельно изучает дисциплину «Административное право».

ISBN 978-5-00-502114-4

© Хачатурян Б.
© Издательские решения

Содержание

Введение	6
1.1 Понятие регионального управления	12
1.2 Основные задачи регионального управления	14
§3 Система органов исполнительной власти субъектов	29
Конец ознакомительного фрагмента.	34

Административное право субъектов Российской Федерации: историко-правовое исследование

**Борис Хачатурян
Елена Шишкина**

© Борис Хачатурян, 2019

© Елена Шишкина, 2019

ISBN 978-5-0050-2114-4

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero
Дальневосточный научный центр муниципального права

Б. Хачатурян, Е. Шишкина

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Хабаровск-Сочи

2019

УДК 342.92

ББК 67.401

X29

Рецензенты:

Никулин М. И. – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ;

Шимаков В. Т. – доктор экономических наук, профессор

Хачатурян Б. Г.

X29 **Административное право субъектов Российской Федерации**: историко-правовое исследование. Изд. 3-е испр. и дополн. / Б. Хачатурян, Е. Шишкина. – Хабаровск-Сочи. 2019.

Введение

Административное право представляет собой отрасль российского права, содержащую правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с реализацией исполнительной власти или в более широком понимании – в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности. Для изучения упомянутых общественных отношений в учебных заведениях страны введён учебный курс «Административное право». Основными документами, регламентирующими объём учебной дисциплины, являются Государственные образовательные стандарты по курсу «Административное право» 40.03.01 «Юриспруденция (уровень бакалавриата)» и 40.02.01 «Право и организация социального обеспечения» (среднее специальное образование), в соответствии с которыми различными авторами подготовлены учебники и учебные пособия, раскрывающие основы одноименной юридической отрасли. Как правило, авторы учебников по административному праву излагают основные положения административного права и административно-правовых институтов, общие для всех отраслей и сфер государственного управления, в основном федерального уровня.

В то же время Конституция РФ в ст. 72 устанавливает, что административное и административно-процессуальное законодательство находится «... в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», это означает, что субъекты Российской Федерации имеют как своё «поле деятельности» в области административного законодательства, так и органы административного регулирования, от эффективной деятельности которых в значительной мере зависит благосостояние, безопасность, правопорядок и гарантии прав, свобод и законных интересов граждан конкретных субъектов РФ»¹.

В связи с этим возникает необходимость изучения правового поля, регламентирующего административную деятельность субъектов Российской Федерации как в целом по РФ, так и по конкретным регионам², на территориях которых изучается «Административное право». В данном случае автор предлагает рассмотрение проблемы формирования регионального административного права на примере субъектов включённых в состав Дальневосточного федерального округа³ и Краснодарского края.

К сожалению, имеющиеся учебники и учебные пособия или вообще не уделяют внимания административному регулированию в субъектах РФ⁴, или освещают эти вопросы очень

¹ Необходимо отметить, что подобное положение существует и в ряде зарубежных федеративных государств. Так, в соответствии с Конституцией ФРГ административная деятельность в Германии осуществляется на пяти ступенях: первая ступень соответствует административной деятельности органов Федерации; вторая ступень – деятельности земельных административных органов; третья ступень – деятельности администрации округов, находящихся под контролем правительства земель; четвертая ступень – деятельности администрации районов и городов на уровне районов; пятая ступень – деятельности администрации общин. Действия (акты) названных органов, имеющие общенормативное (но не индивидуальное) значение, представляют собой источники права.

² Здесь и далее под «регионом» и производных от него дефиниций понимается субъект Российской Федерации (далее – субъект РФ, субъект Федерации).

³ Дальневосточный федеральный округ (далее – ДФО) образован Указом Президента РФ от 13.05.2000 №849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» (См.: Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2000. №20, ст. 2112) в целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений. Центр ДФО – г. Хабаровск. Указом Президента РФ №632 от 03.11.2018 г. в состав ДФО включены Республика Бурятия и Забайкальский край, ранее входившие в Сибирский федеральный округ. 13.12.2018 г. указом Президента РФ центр ДФО был перенесён из Хабаровска во Владивосток.

⁴ Например, в учебнике В. С. Четверикова термин «субъект Российской Федерации» в параграфе, посвящённом государственной службе упоминается в одном абзаце, посвящённом подразделению государственных должностей на федеральные и региональные. См.: Четвериков В. С. Административное право: Учебник. М.: ФОРУМ, ИНФРА-М, 2006.

кратко⁵, что не позволяет студентам высших и средних учебных заведений в полной мере изучить региональные особенности административного права.

Справедливости ради необходимо отметить, что историки, политологи, социологи активно изучают проблемы государственного строительства, уголовной, гражданской и административной ответственности в субъектах РФ. Что касается юристов, то рассмотрение этих вопросов ими ведётся раздельно, зачастую даже в свете различных отраслей права, к примеру, региональное госстроительство⁶, проблемы региональной государственной службы⁷, полномочия⁸ региональных органов в отдельных сферах деятельности⁹, как правило, в системе конституционного права РФ, а административная ответственность¹⁰, административные правонарушения¹¹, административный процесс¹² в субъектах Федерации в системе административного права.

Одной из первых работ юристов в области регионального административного права стала статья С. Д. Князева, где, отмечая внутренние и внешние формы выражения федерального административного права и административного права субъектов РФ, автор говорит, что они имеют существенные различия. Так, «...если федеральное административное право с формально-юридических позиций можно охарактеризовать как совокупность нормативных правовых актов государственных органов, то истоками регионального административного права служат нормотворческие усилия как государственных, так и муниципальных органов власти. Кроме того, для федерального административного права критерием его легитимности служит соответствие Конституции РФ. Требования же к административному праву на региональном уровне значительно шире, имея в виду необходимость его соответствия не только Конституции России, но и федеральным законам и конституциям (уставам) субъектов Федерации»¹³.

⁵ Как пример, см.: Административное право Российской Федерации: Учебн. для студ. сред. проф. учеб. заведений / В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров. М.: Изд. центр «Академия», 2003.

⁶ Как пример см.: *Князев С. Д.* Конституционно-правовые основы организации государственной власти в Приморском крае как субъекте РФ // Правоведение. 1997. №4; *Мальшев В. Е.* Реформирование органов государственной власти Приморского края: к истории вопроса // В сб.: Конституционные реформы в дальневосточных субъектах РФ: историко-правовой аспект. Хабаровск: ДВАГС, 1998. С 41; *Полянский И. А.* Правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ. Хабаровск, 1999; *Софрина З. Ф.* Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2000; *Чердаков С. В.* Органы государственной власти субъекта РФ (на примере Амурской области): Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2001; *Быканова А. Н.* Конституционно-уставное регулирование организации исполнительной власти в Краснодарском крае как субъекте РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

⁷ Как пример см.: *Абезин Д. А.* Правовое регулирование государственной службы субъектов РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003; *Горбунов Н. М.* Система подготовки управленческих кадров для органов власти и управления регионов Дальнего Востока // Власть и управление на востоке России. 2004. №3; *Баранчик Т. В.* Государственная гражданская служба субъекта РФ: конституционно-правовой аспект: на примере города Москвы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Костромин С. В.* Кадровый резерв государственной гражданской службы субъектов РФ: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. 2009. №5.

⁸ ПОЛНОМОЧИЯ – здесь: права и обязанности субъекта РФ в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

⁹ *Лашин Р. П.* Конституционно-правовое регулирование бюджетных отношений субъектов РФ и муниципальных образований: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Богданов А. В.* Полномочия органов государственной власти субъектов РФ по обеспечению конституционного права на образование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008.

¹⁰ Как пример см.: *Клепиков С. Н.* Административная ответственность в субъектах РФ: Монография. Воронеж, 2006; *Старостин Б. А.* Административная ответственность по законодательству субъектов РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

¹¹ *Петрова Н. А.* Законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях (системно-структурный анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

¹² Как пример см.: *Дерюга А. Н.* К вопросу о полномочиях должностных лиц местных органов самоуправления по составлению протокола об административном правонарушении (на примере Хабаровского края) // Вестник Тюменского государственного университета. Тюмень, 2011. №3. С. 98—104. *Петров А. Ю.* Административный процесс в субъектах РФ: проблемы теории и законодательного регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

¹³ *Князев С. Д.* Конституция РФ и современное российское административное право // Журнал российского права. 2001. №10. С. 32.

Таким образом, попытка рассмотрения в целом, а не отдельных составляющих регионального административного права в одном издании является весьма актуальной.

Актуальность исследования усиливается наличием трёх особенностей рассматриваемых субъектов Федерации.

Во-первых, их историко-географическим положением.

Эта особенность заключается в том, что Дальневосточный федеральный округ, не являясь административно-территориальной единицей, объединяет несколько субъектов РФ, имеющих территориальную близость друг к другу, общую историю освоения, общность национально-культурных традиций, схожий социально-экономический уклад, в состав которого на 01.01.2019 г. входят: Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия) (далее – **Республика С (Я)**, **РС (Я)**), Забайкальский, Камчатский¹⁴, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Сахалинская, Магаданская области, Еврейская автономная область (далее – **ЕАО**) и Чукотский автономный округ (далее – **ЧАО**).

В 1970 – 1980 гг. Дальний Восток России был быстро развивающимся районом, но в конце XX – начале XXI вв. стал депрессивным районом России. В 1991 г. впервые на Дальнем Востоке было зарегистрировано снижение общей численности населения, которое, хотя и замедлилось, но продолжается и до настоящего времени¹⁵, что требует своего изучения.

Краснодарский край образован 13.09.1937 г. на основе территорий, занимаемых до революции Кубанской областью и Черноморской губернией. Краевым центром является город Краснодар. Сегодня Краснодарский край является государственно-территориальным образованием в составе РФ. В нём проживает свыше пяти миллионов человек, представители более чем 120 наций и народностей, в том числе около 54% – в городах и 46% – в сельской местности. Край занимает 3-е место среди регионов РФ по числу жителей – после Москвы и Московской области. Население постоянно увеличивается, в основном за счёт внутренней миграции.

Вторая особенность заключается в истории трансформации советских органов управления краёв, областей, городов федерального значения, Еврейской автономной области и автономных округов (далее – краёв, областей, ...) в высшие законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ¹⁶.

Третья особенность, вытекающая из двух первых, заключается в том, что субъекты, входящие в ДФО (края, области, ...) и Краснодарский край в результате административных реформ, начатых в 1991 г., перешли из статуса административно-территориальных единиц РСФСР в статус государственно-территориальных образований, а ЕАО и автономные округа в национально-территориальные образования – равноправных субъектов Российской Федерации.

В связи с этим отправной точкой исследования трансформации региональной политической системы в данном издании стали августовские события 1991 г., повлёкшие за собой

¹⁴ В соответствии с Федеральным конституционным законом от 12.07.2006 №2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа», Камчатская область и Корякский автономный округ прекратили существование в качестве субъектов РФ. С 1.07.2007 в составе Российской Федерации образован новый субъект – Камчатский край // ГАКК. Краткий справочник по фондам Государственного архива Камчатской области. – Петропавловск-Камчатский, 2007. С. 198.

¹⁵ В 1991 г. на Дальнем Востоке проживало 8 млн. 57 тыс. человек. По переписи 2002 г. в округе проживало около 6 млн. 547 тыс. человек, или 5% от общей численности населения РФ, то есть за десятилетие население сократилось почти на полтора миллиона чел. По переписи 2010 г. здесь уже остались 6 млн. 291 тыс. 900 человек, то есть за 8 лет население ДФО сократилось ещё на 400 тыс. человек. Основной причиной демографических потерь является миграционный отток населения (См.: Российский статистический ежегодник, 2011 г. // [Электронный ресурс]. Код доступа: <http://www.gks.ru>. По состоянию на 01.01.2019 г. в округе (с Республикой Бурятия и Забайкальским краем) проживало 8 189 261 человек. ДФО один из двух федеральных округов, в котором нет ни одного города-миллионера.

¹⁶ В автономных республиках РСФСР (далее – АР) по Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 133) Советы Министров АР – Правительства АР являлись высшими исполнительными и распределительными органами государственной власти АР, образуемыми Верховными Советами АР.

сущностные изменения государственной власти как в целом в России, так и в её субъектах, и появление качественно новых форм её организации.

Конечной точкой изучения является второе десятилетие XXI столетия – время формирования правовых основ современного административного права субъектов Федерации.

Теоретическую основу работы составляют научные труды в области теории права, конституционного, административного, административного процессуального, гражданского, гражданского процессуального права, истории, политологии, социологии таких авторов, как С. А. Авакьян, А. С. Автономов, А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, Л. Г. Ахтариева, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, Р. Г. Маннапов, М. Н. Марченко, О. Г. Румянцев, Ж. Ж. Руссо, М. М. Сперанский, П. И. Стучка и многих других.

Особое место среди научных работ занимают диссертационные исследования, посвящённые различным аспектам становления регионального административного права и административной юстиции. В их числе работы И. А. Полянского¹⁷, О. М. Киселёвой¹⁸, З. Ф. Соффриной¹⁹, И. Р. Винаркевич²⁰, А. Ю. Петрова²¹, Б. А. Старостина²². Однако некоторые из них написаны до принятия большинства современных федеральных законов, регулирующих сферу общественных отношений, заявленную в данном издании. Таким образом, тема исследования вряд ли может быть отнесена к числу тем, разработанных отечественной наукой, а это значит, что исследование формирования и состояния административного права субъектов РФ на современном этапе с учётом внесения в федеральное законодательство новых изменений и дополнений, а также анализ тенденций его развития и правоприменительных проблем, возникающих на региональном уровне, являются важными и актуальными в теоретическом и прикладном аспектах.

Источниковедческую базу исследования составляет широкий перечень конституционно-правовых нормативных актов и документов федеральной и региональной принадлежности как опубликованных, так и неопубликованных. В исследовании используется значительное количество нормативных правовых актов администраций дальневосточных субъектов РФ и Краснодарского края, которые хотя и были опубликованы, но совершенно не изучены российскими учёными и по существу представляют собой архивный материал, впервые вводимый в научный оборот.

Значительный пласт исследования составляют документы, хранящиеся в государственных архивах. Авторами изучены материалы хранящиеся в Национальном архиве Республики Саха (Якутия) (далее – **НАРС (Я)**), Государственном архиве Камчатского края (далее – **ГАКК**), Государственном архиве Краснодарского края (далее – **ГАКр. К**), Государственном архиве Хабаровского края (далее – **ГАХК**), Государственном архиве Амурской области (далее – **ГААО**), Государственном архиве Еврейской автономной области (далее – **ГАЕАО**). Именно материалы архивов позволяют почувствовать дух истории, заглянуть в такое недалёкое, но уже, зачастую, забытое прошлое.

¹⁷ Полянский И. А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ: На примере Дальневосточного региона: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

¹⁸ Киселева О. М. Поощрение как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

¹⁹ Соффрина З. Ф. Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2000.

²⁰ Винаркевич И. Р. Правовое регулирование административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ (на примере Дальневосточного федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

²¹ Петров А. Ю. Административный процесс в субъектах РФ: проблемы теории и законодательного регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

²² Старостин Б. А. Административная ответственность по законодательству субъектов РФ: Автореф. канд. ... юрид. наук. М., 2013.

Исходя из всего вышесказанного, объектом исследования являются административные органы субъектов РФ и созданная ими нормативная правовая база, регулирующая административные отношения в российских регионах.

Предмет исследования – исторические формы и содержание процесса становления административного управления в субъектах РФ. Это определило, выбор цели и задач исследования, структуру работы.

Цель исследования заключается в комплексном изучении особенностей регионального административного регулирования в пределах, предоставленных федеральным законодательством, что позволит более полно раскрыть российское административное право, как самостоятельную отрасль российского права и дать возможность заинтересованным лицам глубже изучить особенности этой российской отрасли.

Данное исследование является первой работой, в которой сделана попытка объединить разрозненные сведения о регуляции административных отношениях в российских субъектах с целью обоснования необходимости преподавания в образовательных учебных заведениях специального учебного курса «Административное право субъектов Российской Федерации»²³, целью которого является формирование у студентов комплекса научно-теоретических знаний в сфере организации исполнительной власти субъектами РФ, базирующихся на концептуальных основах новейшего российского федерального государственно-территориального устройства, закреплённого в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов РФ, а также получение студентами практических навыков и знание регионального административного права.

Исходя из цели исследования и потенциальной возможности введения учебного курса определены следующие задачи:

- исследовать историю формирования современных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;
- рассмотреть конституционную природу государственной исполнительной власти в субъекте Федерации, её системы и структуры, виды и формы деятельности органов управления регионального уровня;
- определить закономерности деятельности, тенденции и перспективы развития исполнительной власти в изучаемых субъектах РФ;
- проанализировать научные концепции регионального административного права и административного процесса;
- рассмотреть деятельность органов регионального управления в различных отраслях народного хозяйства в субъектах РФ;
- дать историко-правовое описание природы и сущности регионального административного права и регионального административного процесса. На основании изучения истории формирования регионального права выделить этапы его формирования;
- сформулировать с учётом исторических особенностей развития административного права субъектов РФ некоторые концептуальные подходы к проблемам регионального административного регулирования, к пониманию его природы и перспектив развития в условиях новой российской государственности;
- оформить концепцию учебного курса и возможного учебника по административному праву субъектов РФ и наполнить её содержанием.

Методологическую основу исследования составляют современные учения о гносеологии и методологии научного познания, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный методы исследования.

²³ В отдельных учебных заведениях курс административного права субъектов РФ начинает изучаться. См. *Ашикин С. Б.* Учебно-методический комплекс по дисциплине «Региональное административное право» по специальности 030501.65 «Юриспруденция» квалификация специалист. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2012.

Научная новизна исследования состоит в том, что в издании впервые в отечественной правовой науке даётся целостный и системный анализ правового регулирования организации исполнительной ветви государственной власти субъектов РФ, решаются сложные теоретические вопросы их правового статуса, организации и деятельности.

Впервые комплексно с историко-правовой точки зрения рассмотрено региональное нормативное правовое поле субъектов РФ, регулирующие административные отношения, что позволяет сделать выводы о наличии в субъектах Федерации регионального административного права и выделить этапы его формирования.

Впервые предложена концепция учебного пособия, раскрывающего организацию деятельности региональных органов государственной исполнительной власти в сфере административных правоотношений, проанализировано административное законодательство российских субъектов.

Предложенная концепция учебного пособия наполнена предметным материалом, раскрывающим правовую регламентацию региональных административных правоотношений.

Проведённое исследование имеет практическую направленность. Отдельные выводы в работе будут иметь значение не только для студентов ВУЗов и СУЗов, но и для всей системы государственно-служебных отношений, а также для совершенствования регионального административного законодательства в субъектах РФ.

В заключение хотелось бы отметить, что, затрагивая те или иные проблемы административных правоотношений в субъектах РФ, авторы настоящего исследования не стремились раскрыть их все и не претендовали на исключительность своих взглядов и выводов. Перед собой они ставили иные задачи – приоткрыть страницу истории данной проблематики, сфокусировать внимание читателя на ряде существующих проблем регионального административного права, познакомить с ними заинтересованных читателей и, сформулировав выводы и предложения по их решению, предложить «дорожную карту» развития гражданского общества и формирования на его базе правового государства в субъектах РФ через конкретные законодательские инициативы.

Кандидат исторических наук, доцент,
советник юстиции 1 класса Б. Г. Хачатурян

Общая часть. Основные понятия, положения и институты регионального административного права

§1 Управление, государственное управление, исполнительная власть субъекта федерации

1.1 Понятие регионального управления

Управление является одним из древнейших видов деятельности, присущим всем сферам материального и духовного развития общества. Наличие управления является одним из обязательных условий существования общества. Обеспечивать согласованность, порядок, взаимосвязь и взаимодействие между различными частями составного целого – основное назначение любого вида управления независимо от его конкретных форм.

В настоящее время в научной литературе отсутствует единое общепринятое понятие управления²⁴.

Как отмечают А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий и Ю. М. Козлов²⁵, в самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни²⁶.

Исходя из анализа определений, приведённых в вышеупомянутом издании Б. Г. Хачатуряна (сноска 26), а также из особенности и структуры дисциплины «Административное право», авторы считают, что наиболее приемлемым является следующее определение: управление – это целеполагающее (сознательное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на общественную, коллективную и групповую деятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, субъекты Федерации, общественные объединения, партии – в социальной сфере; фирмы и предприятия – в хозяйственной сфере; специальные управленческие подразделения – во внутриорганизационной сфере).

Исследовав закономерности регионального управления в современных условиях общественного развития, Р. Г. Маннапов, Л. Г. Ахтариева делают вывод о том, что наиболее характерными являются следующие закономерности регионального управления:

- 1) системность (анализа, проработок, решений, действий);
- 2) взаимообусловленность развития управления и обновления совместных интересов регионального сообщества;
- 3) уровень управления предопределяет степень реализации специфического потенциала региона;
- 4) результативность управления выражается в той или иной конкурентоспособности региона. Эти закономерности обуславливают содержание и направленность регионального управления в России на современном этапе и оказывают влияние на формирование его важнейших принципов.

²⁴ К наиболее распространённым определениям понятия управления можно отнести: – формирование и реализация воздействий, избранных из множества возможных на основании определённой информации, обеспечивающих желаемое движение (функционирование) объекта, приводящее к поставленной цели; – воздействие на объект, выбранное из множества возможных на основании имеющейся информации, улучшающее функционирование или развитие данного объекта; – определение цели и результат её достижения при помощи необходимых и достаточных способов, средств и воздействий; – процесс формирования целей, отыскания и реализации способов их достижения; – процесс организации такого целенаправленного воздействия на некоторую часть среды (объект управления), в результате которого удовлетворяются потребности субъекта, взаимодействующего с этим объектом; – такое использование причинно-следственных связей, при котором возникает поведение системы, приводящее к желаемому результату (достижению цели или решению задачи); – функции организованных систем различной природы, обеспечивающие сохранение их определённой структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей; – процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определённых результатов.

²⁵ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М.: «Зерцало» «Теис», 1996. С. 4–22.

²⁶ Подробно данный вопрос рассмотрен автором в специальном издании. См.: Хачатурян Б. Г. Правовые основы государственного и муниципального управления Российской Федерации: Научно-учебное издание. Хабаровск: ДВИМБ, 2009. С. 9–65.

Исходя из анализа этих закономерностей авторы предлагают под **региональным управлением** понимать «...совокупность принципов, функций, форм, методов и инструментов системного воздействия на социально-экономические процессы в регионе, обеспечивающие координацию хозяйственной деятельности, реализацию специфического потенциала, расширенное воспроизводство условий жизнедеятельности населения, обновление экономики и социальной сферы региона в соответствии с современными общественными потребностями на основе рационального использования ресурсов и с разносторонним учётом территориальных факторов и местных особенностей»²⁷.

²⁷ Машапов Р. Г., Ахтариева Л. Г. Современные закономерности, принципы, задачи и механизм регионального управления // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. №3 (141). Экономика. Вып. 19. С. 48—49.

1.2 Основные задачи регионального управления

Проработки и обобщения, сделанные Р. Г. Маннаповым, Л. Г. Ахтариевой позволили им сделать выводы о том, что в соответствии с главной целью – повышения качества жизни населения – региональное управление призвано решать целый ряд важнейших задач, основными из которых укрупнённо видятся следующие:

- создание базовых организационных, экономических, институциональных условий для бесперебойного функционирования экономики и социальной сферы региона; формирование благоприятной среды для расширенного воспроизводства различных видов ресурсов, укрепление собственного потенциала региона;

- ориентация хозяйствующих субъектов на удовлетворение рыночных потребностей в продукции (товарах, услугах) как на внутрирегиональном и внутрироссийском, так и на международном рынках;

- содействие росту деловой активности населения (домашних хозяйств) и расширению предпринимательской деятельности; поддержка конкуренции во всех секторах региональной экономики;

- разработка, в соответствии с общефедеральной, собственной социально-экономической политики;

- анализ, оценка, прогнозирование, планирование, программирование развития региона и организация выполнения намеченных мероприятий по различным направлениям;

- организация и координация институциональных преобразований структурной перестройки регионального хозяйства, инновационных процессов, трансформации отношений государственной, муниципальной, частной и общественной собственности; содействие укреплению финансово-экономической базы муниципальных образований; участие (и содействие) в развитии различных видов инфраструктуры (в том числе дорожно-транспортной, энергетической, инженерно-коммунальной, научной, связи, информационно-коммуникационной, социально-культурной, рекреационной, рыночной);

- обеспечение экологической безопасности и защита природной среды в регионе; координация всех социально-экономических и общественно-политических процессов, протекающих в регионе, и применение эффективных методов и инструментов воздействия (мотивации, стимулирования, регулирования, контроля).

В рамках указанных укрупнённых задач региональное управление реализует множество различных по объёму и содержанию задач и мероприятий организационного, экономического, финансового, инвестиционного, инновационного, правового, социального, общественно-политического характера²⁸.

1.3 Государственное управление в субъекте Российской Федерации

Говоря о государственном управлении, Г. В. Атаманчук отмечает, что объективное предназначение государственного управления исходить из сущности государства как триады (триединства) территории, населения и власти, оно состоит:

- в сохранении и производительном обустройстве своей суверенной территории;
- в сбережении, благополучии и приросте собственного населения, прежде всего граждан;

- в обеспечении устойчивости, непрерывности и эффективности государственной власти, а на её основе – и всех иных властных структур.

При этом в виду имеется действие данного предназначения в историческом масштабе времени.

²⁸ Там же. С. 51.

Такое понимание смысла и содержания государственного управления создаёт «шкалу координат», по которой и в рамках которой можно и нужно измерять и оценивать как события прошлого, так и происходящее в наши дни, а также то, что ожидает нас в будущем. Ибо для людей нет иного места существования, кроме территории их проживания, служащей и «средой обитания», и ресурсом для создания и потребления всего того, что необходимо для каждого человека и общества в целом. Как и немисливо государство без населения, а если население себя скверно чувствует, не воспроизводится, имеет низкий уровень жизни, то это значит, что:

а) территория плохо используется, не найден способ хозяйствования;

б) власть в государстве (государственный аппарат) не озабочена проблемами территории и населения.

В переживаемое нами время, – после тяжелейших испытаний, ошибок, заблуждений, утрат и разрушений, появилась надежда на то, что мы наконец-то осознаем сущность демократического, правового государственного управления, его историческое предназначение и выйдем на путь его рационального и эффективного развития, что позволит нам говорить об эффективности государственного управления²⁹ применительно к мировым стандартам его оценки³⁰.

Вместе с тем при определении предназначения государственного управления, всегда следует учитывать несовпадение, а то и противоречия между составными частями государства территорией, населением и властью. Нередко население и власть, особенно с начала XX в., как вандалы, относятся к территории: уничтожают растительный и животный мир, загрязняют воздух, почву и воду, выкачивают недра, вырубают леса, вершат другие дела, которые нарушают равновесие и восстановительные процессы в природе. Довольно часто, прежде всего, в нашей стране, власть не особо думает и о населении, порой ради каких-то химер легко жертвует десятками миллионов человеческих жизней. Нельзя не замечать и того, что время от времени долготерпение народа кончается, и он свергает власть и заменяет её иным типом правления.

Говоря об особенностях государственного управления в субъекте РФ, необходимо, прежде всего, отметить, что здесь под субъектами государственного управления выступают как федеральные органы государственного управления, так и региональные органы государственного управления, оказывающие прямое и опосредованное воздействие на положение дел в субъекте РФ.

Как и любое управление, государственное управление в субъекте РФ имеет основные компоненты, его формирующие; к таковым можно отнести:

– во-первых, определение принципов, целей, критериев, а также показателей, характеризующих (измеряющих) состояние объекта управления. Здесь главными субъектами являются региональные исполнительные органы, определяющие цели и разрабатывающие пути их достижения;

– во-вторых, выработка и реализация региональной государственной политики и решений органов государственного управления. Здесь главными субъектами выступают законодательные органы, облекающие предложения исполнительных органов в форму законов и исполнительные органы, воплощающие решения законодательных в жизнь;

– в-третьих, контроль, выступающий в качестве активной обратной связи, осуществляемый, прежде всего, через органы парламентского контроля.

²⁹ Эффективность государственного управления чаще всего характеризуются такими критериями, как: – средняя продолжительность жизни населения государства; – средний образовательный уровень населения; – средний уровень доходов и расходов на одного человека с учётом всех стандартов межнациональных договоров; – средними показателями производительности труда; – соотношением к мировому стандарту показателей ВВП (внутреннего валового продукта).

³⁰ Мировые стандарты ООН по оценке эффективности государственного управления включают следующие критерии: – практические задачи, цели, которые соотносены с требованиями мирового сообщества; – результаты достижения целей и подцелей, которые были поставлены перед государственными органами управления обществом; – суммарные расходы, затраченные на реализацию целей государственного управления по удовлетворению общественных нужд и потребностей; – потенциальные возможности государственного управления.

Когда речь заходит о государственном управлении субъекта федерации, то нужно иметь в виду следующее. В основе государственного устройства обычно лежат субординационные (соподчинительные) или координационные (согласовательные) системы управления, а также различные их комбинации. В политико-правовой сфере координационные системы выступают чаще в двух видах – федерации и конфедерации. Основное различие между ними, как известно, заключается в том, что федерация обычно имеет единую государственность, тогда как конфедерация таковой не имеет. И федерация, и конфедерация могут основываться как на межнациональных, так и межтерриториальных взаимодействиях. Единая государственность делает федерацию более социально устойчивой в сравнении с конфедерацией. В свою очередь, межтерриториальные федерации (например, США, Мексика, ФРГ) оказались более надёжными, более стабильными в своей деятельности, чем межнациональные федерации (скажем, СССР, Югославия, Чехословакия).

Однако само по себе декларирование федеративного характера государственного устройства ещё не обеспечивает установления демократической координационной системы государственного управления. Нередко те или иные государства формально называются федеративными, а на деле являются субординационными и далёкими от подлинной демократии политическими системами.

За годы перестройки в нашей стране чрезвычайно обострились межнациональные отношения. Центробежные силы, сложившиеся в процессе борьбы против бюрократического аппарата, союзных структур, втянули в свою орбиту и внутрироссийские малые национальные образования. Некоторые из них, например, Чечня, встав на путь завоевания полного суверенитета, заявляли о намерении выйти из состава РФ. Сепаратистские тенденции в немалой степени подогревались некоторыми некорректными действиями федеральных органов власти, которые под влиянием инерции всё ещё исповедовали командно-директивные методы управления.

Разрешить эти вопросы предполагалось принятием новой Конституции РФ, в соответствии с которой в 1993 г. в составе РФ находилось 89 субъектов, в том числе 21 республика, 6 краёв, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 10 автономных округов (ст. 65 Конституции РФ в ред. 1993 г.)³¹.

Но и сегодня (конец второго десятилетия XXI в.), как и в 1990 гг., в теории и практике всё ещё нет целостного представления о наиболее целесообразной структуре управления субъектами Федерации, а также о механизме управления их социально-экономическим развитием в условиях многообразия форм собственности и регулируемой рыночной экономики.

В 1990 гг. регионы, особенно представленные малыми национальными образованиями, приобрели очень высокий уровень независимости от центра. И потому на первое место выдвинулась архисложная задача по разумной нормализации взаимоотношений федерального и регионального уровней государственного управления. Субъекты Федерации, имея свои органы законодательной и исполнительной власти, принимали конституции (республики) или уставы (края, области, ...), определяющие правовой статус соответствующих регионов³² не всегда соответствовавшие федеральному законодательству³³.

³¹ По состоянию на 01.01.2016 г. в составе Российской Федерации находился 81 субъект, в том числе 22 республики, 9 краёв, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа.

³² История уставного нормотворчества дальневосточных субъектов РФ подробно рассмотрена автором в специальных изданиях. См. *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации: Историко-правовой аспект (1991 – 1997 гг.). Хабаровск: СПб ИВЭСЭП (филиал в г. Хабаровске), 2000. С. 89—111; *Он же.* Законотворческий процесс: научное и практическое пособие (курс лекций). 2-е изд. Хабаровск: ДВГГУ, 2013. С. 274—284; *Он же.* Государственное право Хабаровского края: Историко-правовое исследование. Хабаровск – Сочи: ДВНЦМП. 2018.

³³ Как пример см.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 №2-П // СЗ РФ. 1996. №4, ст. 409.

Децентрализация государственного управления на практике (в конце XX столетия) обернулась сломом прежней властной вертикали и потерей должной управляемости страной: местные власти, опираясь на закон о местном самоуправлении, не подчинялись необходимым образом региональным властям, а последние, ссылаясь на конституционный суверенитет, не вполне признавали федеральные власти.

Качество государственного управления в краях, областях... во многом снижалось из-за отсутствия чёткого разграничения функций (предметов ведения) между ветвями и уровнями власти. В ныне действующей системе государственного управления вполне очевиден приоритет исполнительной власти, который сложился стихийно, в процессе ликвидации Советов народных депутатов – представительных органов. Данный перекокс объясняется в значительной мере тем, что в России пока не вполне сформировались все уровни законодательной (представительной) власти, а судебная власть все ещё действует по старинке и не контролирует исполнение государственными органами принимаемых законов. Кроме того, успешное функционирование федеративной координационной системы государственного управления возможно только при оптимальном соотношении самостоятельности центра и самостоятельности территориальных и национальных субъектов Федерации.

Сколько уровней должна иметь властная вертикаль в России, чтобы она была надёжной? Думается, что в такой огромной по территории и многонациональной по составу стране, как Россия, система территориально-административного управления должна включать три уровня управления: федеральный и региональный – государственные и негосударственный – муниципальный.

К концу XX столетия созрело понимание необходимости в возможно сжатые сроки уточнить организационную и структурно-функциональную схему взаимодействия федерального и регионального уровней государственного управления; разработать законодательную базу взаимодействия в этой сфере трёх ветвей государственной власти, обеспечение необходимых сдержек и противовесов во взаимоотношениях между ними; может быть, на паритетных началах создать федеральный координационный совет (при Президенте или самостоятельный), который бы взял на себя решение возникающих проблем во взаимодействии всех ветвей и органов федеральной и региональной власти.

Несомненно, в основном государственная властная вертикаль в России в современных условиях может быть построена в структурах исполнительной власти. В соответствии с Конституцией именно по вертикали исполнительной власти должна быть установлена достаточно определённая субординация (соподчинение) всех рангов сверху донизу, когда районные органы будут подчиняться региональным, а региональные – федеральным. Иначе законы, другие нормативные акты, принимаемые федеральными государственными органами, по-прежнему не будут должным образом исполняться региональными органами, а законы и нормативные акты последних не будут иметь регулятивного значения для муниципальных органов. Деятельность государственной власти будет оставаться все такой же невысокой, как в конце 1990 гг.

Исходя из этого понимания принятый в 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁴ в ст. 2 установил, что «... систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации; иные органы государственной

³⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1999. №42, ст. 5005. (Далее – **Федеральный закон №184, Закон №184**).

власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Федерации **может быть** установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ».

Как отмечает В. С. Четвериков, «...некоторые авторы под системой государственного управления понимают только систему органов исполнительной власти, и эти суждения строятся на их функциях»³⁵. По его мнению, и с ним нельзя не согласиться, к органам государственного управления можно отнести не только органы исполнительной власти, компетенция которых определяется, прежде всего, Конституцией РФ и федеральным законодательством, но и многочисленные государственные учреждения и органы местного самоуправления.

В связи с этим В. С. Четвериков предлагает обратить внимание на Федеральные законы «Об автономных учреждениях»³⁶, «О саморегулируемых организациях»³⁷ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁸.

Так, в соответствии с законом «Об автономных учреждениях» автономные учреждения создаются Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодёжью в указанных сферах).

Закон о саморегулируемых организациях под последними понимает некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных российским законодательством, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведённых товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определённого вида.

Федеральный закон №131 определяет основные этапы и направления государственной политики в области развития местного самоуправления.

1.4 Понятие исполнительной власти субъекта РФ

Употребление термина «исполнительная власть» в зарубежной юридической литературе имеет давнюю историю как принцип осуществления власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, создания системы «сдержек» и «противовесов».

В российском законодательстве термин «исполнительная власть» появился в 1990 г. и был закреплён в Конституции РФ в ред. 1992 г. в ст. 122, после изъятия из текста Конституции термина «правительство – исполнительный и распорядительный орган государственной власти»³⁹.

В субъектах РФ (в краях, областях, ...) использование термина «исполнительная власть» стало возможным после исключения из Основного закона (Конституция РСФСР 1978 г. в ред.

³⁵ Четвериков В. С. Административное право: Учебн. пособие. 8-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015 С. 14.

³⁶ Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 №174-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2006, №45, ст. 4626.

³⁷ О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 №315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2007, №49, ст. 6076.

³⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2003, №40, ст. 3822. (Далее – **Федеральный закон №131, Закон №131**).

³⁹ Что касается автономных республик в составе РСФСР, то введённая 01.11.1991 г. в Конституцию РСФСР 1978 г. глава 151 использовала этот термин для характеристики главы исполнительной власти республики.

1991 г.) термина «государственное управление»⁴⁰ и замене его понятием «исполнительная власть», закреплённым в ст. 77 и 78 Конституции РФ 1993 г. при характеристике региональных органов исполнительной власти российских субъектов.

Но, несмотря на многолетнее использование этого термина в российской научной литературе в нормативных правовых актах и по сей день, нет однозначного его понимания⁴¹. Вместе с тем, не имея чёткого, всеми признанного определения термина «исполнительная власть», российские юристы очень активно его используют, наполняя всё новым и новым содержанием.

Так, в вышедшем в 1999 г. Большом юридическом словаре введение в юридический лексикон термина «Исполнительная власть» связывается с теорией разделения властей, где исполнительная власть – одна из самостоятельных и независимых публичных властей (наряду с законодательной и судебной) в государстве – представляет собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия подзаконодательного регулирования (административного нормотворчества), полномочия внешнеполитического представительства, полномочия по осуществлению различного рода административного контроля, а также иногда и законодательные полномочия (в порядке делегирования или чрезвычайного законодательства), а также систему государственных органов, осуществляющих вышеперечисленные полномочия. Исполнительная власть осуществляется различными органами местного управления и местного самоуправления (губернаторами, мэрами, префектами, старостами и подчинённым им аппаратом)⁴².

В вышедшей в этом же году работе И. А. Полянского «Правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ»⁴³ исполнительная власть определяется как государственная власть, которая предполагает наличие особых звеньев государственного аппарата (органов государственного управления общей компетенции), деятельность которых направлена на реализацию общих норм, установленных субъектами законодательной (представительной) власти, в целях регулирования различных сторон общественной жизни.

Вышедший в 2003 г. учебник «Административное право Российской Федерации», характеризуя исполнительную власть и государственное управление, кратко отмечает, что «... исполнительная власть в значительной степени – категория политико-правовая, в то время как государственное управление – организационно-правовая. Система разделения властей исходит из того, что каждая ветвь единой государственной власти реализуется в деятельности их субъектов. Поэтому государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть»⁴⁴.

Самое простое определение исполнительной власти субъектов РФ дано в электронном учебнике «Государственное и муниципальное управление»: «... Исполнительная власть в субъектах РФ – это часть единой государственной власти РФ»⁴⁵.

⁴⁰ До 24 мая 1991 г. региональными исполнительными и распорядительными органами были исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов. Изменениями, внесёнными в Конституцию РСФСР законом №1329—1, исполнительные комитеты были заменены администрациями осуществлявшими «... государственное управления в краях, областях, автономных областях, автономных округах, местная администрация в районах, городах, районах в городах, посёлках, сельских населённых пунктах» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №22, ст. 778.

⁴¹ Подробнее см. *Коваль Т. А.* Исполнительная власть: анализ понятия, сущность // Вестник Забайкальского государственного университета. Выпуск 10. 2011. С. 77—81.

⁴² Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М. 1999. С. 261.

⁴³ *Полянский И. А.* Правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ. Хабаровск, 1999. С. 21.

⁴⁴ Административное право Российской Федерации: Учеб. для студ. средн. проф. учеб. заведений / [В. Я. Насонов, В. А. Конышин, К. С. Петров, В.М Редкоус]. М.: Издательский центр «Академия», 2003. С. 7—8.

⁴⁵ См.: *Масленникова Е.* Государственное и муниципальное управление: Конспект лекций (электронная книга) [Е. Масленникова, М. Мокеев, Н. Гегедюш]. М.: ЛитРес, 2009.

Говорить об исполнительной власти субъектов РФ начинают, прежде всего, с определения системы органов её осуществляющих, которая закреплена в ст. 17 Федерального закона №184 в следующем виде:

- в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации;
- структура региональных исполнительных органов государственной власти определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

В отличие от законодательной власти, носящей первичный, верховенствующий характер, исполнительная (административная) власть имеет по своей сути вторичный, производный, подзаконный характер. Это означает, что все действия и акты соответствующих органов основываются на законе, не должны ему противоречить, направлены на исполнение закона. Отсюда и их название – исполнительные органы.

Как пишет М. В. Баглай в своих учебниках, исполнительная власть реализуется государством (субъектом федерации) через правительство (президента) и его органы на местах. Как и любой другой орган государственной власти, правительство имеет свои специфические функции, которые обусловлены его конституционно-правовым статусом:

- первая функция – это руководство и направление деятельности в основных жизненно важных сферах и областях государственной жизни: экономической, социально-культурной, правоохранительной, внешнеполитической;
- вторая функция (тесно связанная с первой и обусловлена ею) – объединение, координация и практическое направление деятельности министерств и иных органов исполнительной власти.

Взятые в совокупности, указанные функции характеризуют в целом правительство как орган исполнительной власти, имеющий общую компетенцию. Иными словами, этот орган осуществляет руководство основными сферами и отраслями экономики, социально-культурной жизни, административно-политической деятельности и т.д., относящимися к ведению государства.

За проводимый курс и осуществляемую управленческую деятельность правительство (администрации) несут, как правило, солидарную политическую ответственность, выражающуюся в парламентском вотуме недоверия, приводящем к отставке правительства и замене его новым.

Анализ нормативных документов зарубежных субъектов федераций (в частности США и ФРГ)⁴⁶ позволяет сделать вывод о том, что для нормальной работы исполнительной власти требуется наличие общих условий, к которым можно отнести:

- 1) наличие качественного и стабильного законодательства;
- 2) чёткое определение правового статуса всех звеньев исполнительной власти, их взаимодействия и отношений со структурами других ветвей государственной власти, а также объектами управляющего воздействия;
- 3) стабильность, относительный консерватизм (в конструктивном смысле слова) систем субъекта исполнительной власти. Организационные импровизации парализуют работу.

⁴⁶ См. Wilso E. Dotson. California's Legislature. 1994. P. 23—34; Соединённые Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / ред. и вступит. сл. д-ра юрид. наук, проф. О. А. Жидкова. М.: Прогресс-Универсал, 1993; Fenske H. Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom norddeutschen Bund bis heute. Berlin, 1991.

На основе вычленения объективно необходимых функций государственного управления и должны создаваться органы исполнительной власти;

4) законодательное упорядочение службы в государственных органах;

5) установление реальной неотвратимой правовой ответственности служащих государственных органов, в том числе повышенной – для должностных лиц, за нарушение дисциплины;

6) установление гарантий ограничения действия закона Паркинсона⁴⁷, препятствующих инерции разбухания управленческого аппарата, возникновению параллельно действующих управленческих структур, расширению и углублению бюрократизма в системе исполнительной власти;

7) необходимость постоянного действенного государственного и общественного контроля за функционированием исполнительной власти на всех уровнях.

К сожалению, основные вышеперечисленные условия на территориях большинства субъектов РФ в конце XX – начала XXI столетий отсутствовали, что приводило зачастую к неэффективности работы органов исполнительной власти.

Анализ планов законодательской работы законодательных (представительных) органов субъектов Федерации показывает, что законодатели субъектов РФ знали эти недостатки и организовывали свою работу по их устранению путём принятия соответствующих законов об администрации (правительстве) субъекта, о выборах главы администрации (губернатора), законов о государственной и муниципальной службе и других.

§2 Понятие и источники административного права субъектов РФ

2.1 История формирования регионального административного права России

В истории формирования регионального административного права просматривается три этапа: первый этап – 1990 – 1993 гг.; второй этап – 1993 – 1999 гг. и третий этап – 1999 г. – настоящее время.

Толчком к формированию регионального административного права и началом первого этапа стал экономический кризис конца 1980 – начала 1990 гг., приведший к стремлению автономных республик в составе РСФСР выровнять свой статус до уровня союзной республики СССР⁴⁸, а автономных областей получить статус республик в составе РСФСР и к возмущению своим неравным положением, по сравнению с республиками, рядом краёв и областей РСФСР⁴⁹.

Итогом этой деятельности стало то, что республики отказались от статуса автономий и приняли Декларации о государственном суверенитете, провозгласив себя суверенными государствами с правом самостоятельной регламентации ряда общественных отношений, в том числе вопросов государственного строительства⁵⁰. Бывшие автономные области стали республиками в составе РСФСР и также сумели принять Декларации о государственном суверенитете⁵¹, за исключением Еврейской автономной области, которая, несмотря на то что не стала

⁴⁷ См.: *Паркинсон С. Н.* Законы Паркинсона: Сборник: Пер. с англ./ Сост. и авт. предисл. В. С. Муравьёв. М.: Прогресс, 1989.

⁴⁸ Союзные республики имели своё законодательство, в том числе и законы, регулирующие управленческие отношения. Как пример см.: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) // Первоначальный текст документа опубликован в Ведомостях ВС РСФСР, 1984, №27, ст. 909.

⁴⁹ Подробно этот период рассмотрен автором в специальной работе. См.: *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах РФ: историко-правовой аспект (1991 – 1997 гг.): Монография. Хабаровск: СПб ИВЭСЭП (филиал в г. Хабаровске), 2000. С. 28—36.

⁵⁰ Как пример см.: Декларация о государственном суверенитете Якутской-Саха Советской Социалистической Республики (Принята второй сессией Верховного Совета ЯАССР двенадцатого созыва 27.09.1990 №226-ХП) // Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1990 – 1991 гг. С. 7.

⁵¹ Как пример см.: Декларация о государственном суверенитете Советской Социалистической Республики Адыгея (Принята V сессией Совета народных депутатов Адыгейской автономной области 28.06.1990 № б/н) // *Джаримов А. А.* Адыгея: от автономии к республике. М., АУТОПАН, 1995.

республикой, успела выйти из состава Хабаровского края. Получил свою долю независимости и Чукотский автономный округ, выйдя из состава Магаданской области⁵².

Распад СССР несколько охладил пыл региональных лидеров. Политическая обстановка застыла в позиции перманентной конфронтации между центром и субъектами, выход из которой виделся или в распаде РСФСР по примеру СССР, или в выработке общих правил, и прежде всего – в управлении, одинаковых для всех субъектов Федерации. Понимая это, федеральные органы, стремясь сдержать центробежные процессы, предпринимают ряд шагов.

Во-первых, пытаюсь несколько приблизить статус краёв, областей... к статусу республик в составе РСФСР, принимают 05.03.1992 г. Закон РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»⁵³. Закон предоставил представительным органам краёв, областей, городов Москва и Санкт-Петербург право на принятие уставов, которые виделись как своеобразные «малые конституции». В предмет регулирования региональных уставов законодатель предложил включить следующую группу вопросов:

- а) схема управления краем, областью, городами Москва и Санкт-Петербург;
- б) структура, функции и полномочия региональных органов государственной власти, права и обязанности их руководителей;
- в) формы участия граждан в деятельности региональных органов государственной власти.

Закон предусматривал регистрацию уставов краёв и областей, городов Москва и Санкт-Петербург Президиумом Верховного Совета РФ.

Из краткого анализа приведённого выше закона видно, что по своему содержанию такой устав больше напоминал устав территории местного самоуправления, чем вообще-то и были в это время края, области, города Москва и Санкт-Петербург, нежели конституцию.

Тем не менее, после выхода данного закона практически все субъекты Федерации включились в разработку проектов уставов краёв, областей... в том числе дальневосточные⁵⁴, а Краснодарский край даже успел в ноябре 1993 г. принять «Государственный Устав Краснодарского края»⁵⁵.

То был период, когда закладывались традиции становления государственности краёв, областей, городов Москва и Санкт-Петербург. Перед депутатами Советов народных депутатов стояла задача, определив «лицо» края, области, городов Москва и Санкт-Петербург оформить статус субъекта РФ в региональных нормативных правовых актах, которые позволили бы создать особое правовое поле, способное удержать регионы от разбегания и в тоже время выровнять их конституционно-правовое положение.

Во-вторых, 31.03.1992 г. федеральный центр подписывает с республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами договоры о разграничении предметов ведения между центром и субъектами РФ⁵⁶.

⁵² См.: Закон Российской Федерации от 17.06.1992 №3056—1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Российская газета (далее – **РГ**). 1992, 08 июля, №155. Постановлением Конституционного Суда РФ от 11.05.1993 г. признано право Чукотского АО на непосредственное вхождение в РФ в качестве субъекта, ранее входившего в Магаданскую область // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. №2—3. С. 53—59.

⁵³ О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации: Закон РСФСР от 05.03.1992 №2449—1 (ред. от 16.11.1997) // Первоначальный текст опубликован в Ведомостях СНД и ВС РФ. 1992. №13, ст. 663. Далее – «**О краевом, областном Совете...**».

⁵⁴ Как пример, см.: Решение краевого Совета №92. О концепции устава Приморского края // Утро России. 1993. 15 июля; Область получит малую конституцию // Советский Сахалин. 1993. 30 июня; Решение малого Совета Хабаровского краевого Совета народных депутатов от 19.02.1993 №32 // Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Решения краевого малого Совета двадцать первого созыва и документы к ним. 20 января – 10 марта 1993. (№1—39). Л. 176.

⁵⁵ О Государственном Уставе Краснодарского края: решение Краснодарского краевого Совета народных депутатов от 10.11.1993 №17 // Кубанские новости, 10.11.1993.

⁵⁶ См.: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между

К сожалению, договоры имели различный уровень правовой регламентации статуса субъектов Федерации. Так, в Договоре с республиками в составе РСФСР чётко оговаривается, что в совместном ведении Федерации и республик находятся административное, административно-процессуальное законодательство, а также защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режима пограничных зон; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта; координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

В договорах с краями, областями, городами федерального значения, ЕАО и автономными округами мы уже видим, что в совместном ведении Федерации и указанных выше субъектов РФ находится только административное законодательство, а административно-процессуальное отнесено к ведению Федерации. К совместному ведению Федерации и этих субъектов РФ также отнесено: защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, но без режима пограничных зон; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта; здравоохранение, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

Кроме того, Договор предоставил республикам право самостоятельно определять систему своих государственных органов а вот для краёв, областей, ... установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти оказалась прерогативой федеральных органов государственной власти⁵⁷.

Даже такой небольшой перечень вопросов совместного ведения Федерации и субъектов РФ, показывает их неравенство, что в последующем будет вызывать неоднократные политические и экономические стычки субъектов РФ с центром, выражающиеся в стремлении краёв, областей, ... выровнять свой правовой статус до уровня равноправного субъекта РФ.

Период заканчивается изданием Президентом РФ 21.09.1993 г. антиконституционного⁵⁸ Указа №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»⁵⁹, прекратившего деятельность высшего и единственного органа государственной власти – Съезда народных депутатов⁶⁰, и расширившего полномочия исполнительных органов власти, и Указа от 09.10.1993 №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»⁶¹, рекомендовавшего руководителям краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Еврейской автономной области, автономных округов реформировать региональные и местные представительные органы. Как видим, республик в составе РФ Указ не касался.

федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ от 31.03.1992 г. // Конституция (Основной закон) Российской Федерации. М.: Верховный Совет РФ. 1992. С. 80—108.

⁵⁷ Чем в последующем и воспользовался Президент РФ, рекомендовав краям, областям, отказаться от советской системы государственного устройства.

⁵⁸ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 № 3-2 «О соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ Б. Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года „О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации“ и „Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года“»: // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. №6. На наш взгляд основной причиной издания Указа №1400 явилась угроза со стороны Съезда возможным импичментом Б. Н. Ельцину.

⁵⁹ Собрание актов Президента и Правительства РФ (Далее – **САПП РФ**). 1993. №39, ст. 3597.

⁶⁰ См.: Постановление Президиума Верховного совета РФ от 21.09.1993 №5779-1 «О немедленном прекращении полномочий Президента РФ Б. Н. Ельцина» // Российская газета, №184 (800), 23.09.1993 г.; Постановление Съезда народных депутатов РФ от 24.09.1993 №5807-1 «О политическом положении в РФ в связи с государственным переворотом» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР от 24.09.1993, №5807-1 (Далее – **Ведомости СНД и ВС РСФСР**).

⁶¹ САПП РФ. 1993. №41, ст. 3924.

Данные документы ускорили прекращение деятельности Советов всех уровней, формирование новой системы власти и создание законодательной базы краёв, областей, ... в вопросах государственного строительства, привели к перерыву постепенности и серьёзному скачку в процессе перехода краёв, областей, ... в ранг государственно-территориальных образований.

Анализ общественных отношений в этот период позволяет сказать, что субъектам РФ удалось децентрализовать систему государственного управления и закрепить право субъектов на самостоятельную регламентацию административных правоотношений, осуществляемую на принципах демократического федеративного правового государства.

Второй этап начинается после принятия 12.12.1993 г. всенародным голосованием⁶² новой Конституции РФ, конституционно закрепившей равноправие субъектов Федерации (ст. 5) и установившей (п. «к» ч. 1 ст. 72), что административное и административно-процессуальное право находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ⁶³.

Субъекты Федерации приступили к активному принятию региональных нормативных правовых актов регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления, ответственности за административные правонарушения, исходя из своего собственного понимания роли и места регионального административного права⁶⁴.

Следующий этап формирования регионального административного права нами связывается с принятием в 1999 г. Федерального закона №184, чётко определившего общие принципы регионального государственного строительства. После вступления Федерального закона №184 в силу все субъекты Федерации обязаны были привести своё законодательство в строгое соответствие с этим законом.

Большим шагом вперёд в развитии регионального административного права в этот период стало принятие в 2001 г. нового Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – **КоАП РФ**)⁶⁵, определившего границы регионального административного законодательства о правонарушениях и потребовавшего кодифицировать административное законодательство о правонарушениях в субъектах РФ.

Как недостаток реформ этого периода необходимо отметить, что законодательным (представительным) органам субъектов РФ не удалось поставить под контроль населения региональные органы исполнительной власти.

Подробнее данный этап будет рассмотрен ниже.

2.2 Понятие регионального административного права России

⁶² Иногда эту процедуру называют «референдумом». Но Законом РСФСР о референдуме принятие Конституции на референдуме не предусматривалось. См.: О референдуме РСФСР: Закон РСФСР от 16.10.1990 №241—1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР от 25.10.1990, №21, ст. 230.

⁶³ Необходимо отметить, что подобное положение существует и в ряде зарубежных федеративных государств. Так, в соответствии с Конституцией ФРГ административная деятельность в Германии осуществляется на пяти ступенях: первая ступень соответствует административной деятельности органов Федерации; вторая ступень – деятельности земельных административных органов; третья ступень – деятельности администрации округов, находящихся под контролем правительства земель; четвертая ступень – деятельности администрации районов и городов на уровне районов; пятая ступень – деятельности администрации общин. Действия (акты) названных органов, имеющие общенормативное (но не индивидуальное) значение, представляют собой источники права.

⁶⁴ Как пример см.: Закон Хабаровского края от 02.07.1998 №42 «Об административной ответственности за правонарушения в области изучения, использования и охраны недр на территории Хабаровского края» // Приамурские ведомости, 28.07.1998, №133; Закон Республики Адыгея от 05.12.1996 №28 (ред. от 31.05.2000) «Об административной ответственности за правонарушения в обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, санитарного содержания и благоустройства населённых пунктов Республики Адыгея» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства Республики Адыгея», №11, ноябрь 1996. Оба нормативных акта утратили силу.

⁶⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 02.10.2018) // РГ. №256, 31.12.2001. Статья 1.1 Кодекса устанавливает, что законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Административное право является одной из основных публичных отраслей права и предназначено, прежде всего, для регулирования управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной государственной власти (в случае передачи государственных полномочий муниципальным образованиям в этой деятельности участвуют и органы местного самоуправления).

Традиционным для большинства отраслей права является система из двух крупных взаимообусловленных блоков: общая часть и особенная часть. Административное право здесь не исключение и, как и многие другие отрасли права, делится: на общую и особенную части.

Эта же градация воспроизведена и в основном документе, регламентирующем нормы административного права – Кодексе об административных правонарушениях РФ.

Единых подходов к включению тех или иных норм в обе части на день подготовки данного исследования не было, но анализ этих подходов позволяет сказать, что Общая часть административного права включает в себя общие для государственной администрации регулятивные и охранительные нормы, определяющие:

- 1) административно-правовой статус государственных органов;
- 2) правовые основы организации и деятельности исполнительной власти (аппарата государственного управления);
- 3) административно-правовой статус граждан (статус – это наличие определённых прав и обязанностей);
- 4) порядок применения норм административного права (какие государственные органы или должностные лица могут применять нормы административного права, какова компетенция этих органов;
- 5) административно-процессуальное право (в литературе по административному праву данный институт часто называют «административный процесс») и т.д.).

Что касается Особенной части административного права, то она состоит из норм, действующих в пределах отдельных сфер управления. Особенную часть административного права составляют нормы, регулирующие:

- 1) обеспечение безопасности граждан, общества и государства;
- 2) организационно-хозяйственную деятельность государственной администрации;
- 3) социально-культурную и благотворительную деятельность;
- 4) деятельность государственной администрации по организации и осуществлению политических, экономических, культурных и иных связей с другими странами.

Ключевые понятия российского административного права сегодня изложены в ряде учебников и учебных пособий для ВУЗов и СУЗов, справочниках. Так, Большой юридический словарь под административным правом понимает отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе организации и исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления⁶⁶.

Таким образом, исходя из нормы ст. 72 Конституции РФ субъекты Федерации обладают управленческими отношениями, возникающими в процессе реализации государственно-властных функций и задач для достижения целей административно-правового регулирования региональными органами исполнительной власти. Эти отношения и составляют предмет административного права субъекта РФ.

2.3 Источники административного права субъектов РФ

Принципиальной отличительной особенностью регионального административного права как одной из составляющих российского административного права является огромное многообразие его источников. Под источниками административного права субъектов РФ понимаются различные формы их правового выражения.

⁶⁶ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М. 1999. С. 10.

Источники регионального административного права можно подразделить на три группы: **Источники права, распространяющиеся на всю территорию России.**

Прежде всего, это Конституция Российской Федерации, которая предоставила субъектам РФ право на своё законотворчество, закрепила равенство органов государственной власти субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и установила возможность разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (ст. 5).

Статья 10 вводит основополагающий принцип государственного строительства – принцип осуществления власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Статья 77 устанавливает, что систему органов государственной власти субъектов РФ субъекты устанавливают самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации региональных представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом.

В соответствии со ст. 118 судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного⁶⁷ и уголовного судопроизводства;

В эту же группу входят *федеральные нормативные правовые акты*⁶⁸. Особое значение в административном праве, в том числе и региональном, имеет Кодекс РФ об административных правонарушениях, введение в действие которого, в 2001 г. привело к активному развитию регионального законодательства об административных правонарушениях, к принятию субъектами РФ кодексов и законов о правонарушениях в регионах.

Особенностью административного права является то, что административно-правовые нормы могут содержаться в нормативных актах других отраслей права (конституционного, гражданского, финансового, трудового, таможенного и т.п.) закреплённых в федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и федеральных судов.

Одним из таких значимых документов является Федеральный закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Закон регламентирует образование, формирование, принципы деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти.

Вторая группа источников – региональные нормативные правовые акты.

В этой группе на первом месте находятся *конституции (уставы) субъектов РФ*, которые, являясь высшими нормативными правовыми актами субъектов РФ, определяют государственно-правовой статус субъектов Федерации, основы их административно-территориального устройства, региональную систему органов государственной власти, порядок их образования и полномочия, формы участия граждан в деятельности региональных органов

⁶⁷ См. «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 №21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Первоначальный текст документа опубликован СЗ РФ. 2015. №10, ст. 1391.

⁶⁸ НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ (далее – **НПА**) – властное предписание государственных органов, которое устанавливает, изменяет или отменяет нормы права (закон, кодекс, постановление, инструкция и др.) Он является основным источником права в РФ и европейских государствах. Нормативность акта определяется с учётом пунктов 9, 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. №276, 2007. Пункт 9 Постановления гласит, что «Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений».

государственной власти и органов местного самоуправления, а также иные положения, не противоречащие Конституции РФ и федеральным законам⁶⁹. Так, в первой редакции Устава Хабаровского края, устанавливалось, что сущность природы мандата депутата Думы (ст. 26.4) состоит в делегировании ему избирателями права на законодательную и представительную деятельность, а сущность природы мандата Главы Администрации края (ст. 34.4) состоит в делегировании ему права на исполнительно-распорядительную деятельность на основе федеральных и краевых законов.

Следующая составляющая часть этой группы – *нормативные акты региональных государственных органов субъектов РФ*. К ним относятся:

– законы субъектов РФ, которые являются нормативными правовыми актами, обладающими после конституций (уставов) субъектов РФ высшей юридической силой, принимаются законодательными органами субъектов РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов РФ и распространяют свою силу только на территорию данного субъекта⁷⁰. Все остальные акты, принимаемые на территории субъекта не должны противоречить региональному закону. Вопросы, регулируемые региональными законами, перечислены в ч. 2 ст. 5 Федерального закона №184.

Отдельные региональные законодатели в подражание Федерации издают нормативные правовые акты под названием Кодексы⁷¹. Необходимо чётко понимать, что если Федерация таким документом выделяет кодифицированные нормативные правовые акты, то региональные «кодексы» в строгом смысле слова, как правило, не являются результатом кодификации, поскольку не содержат развёрнутой общей части, не имеют базы систематизации (отрасли законодательства в целом), а только дополняют федеральное законодательство об административных правонарушениях и административной ответственности за правонарушения регионального значения⁷².

⁶⁹ См.: Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 (ред. от 04.12.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Бурятия», 09.03.1994, №43. (Далее – **Конституция Республики Бурятия**); Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (ред. от 15.06.2016) Первоначальный текст документа опубликован в издании «Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1992 год», ст. 90. (Далее – **Конституция Республики Саха (Якутия), Конституция РС (Я)**); от 17.02.2009 №125-ЗЗК (ред. от 25.12.2018); «Устав Забайкальского края» от 11.02.2009 // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Забайкальский рабочий», 18.02.2009, №30; Устав Камчатского края от 04.12.2008 №141 (ред. от 21.12.2017). (Далее – **Устав Камчатского края**) // Первоначальный текст опубликован в издании «Официальные Ведомости», №199—200, 11.12.2008; Устав Краснодарского края (ред. от 19.07.2018). (Далее – **Устав Краснодарского края**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Кубанские новости», 10.11.1993; Устав Приморского края от 06.10.1995 №14-КЗ (ред. от 09.04.2018). (Далее – **Устав Приморского края**) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Устав Приморского края», 16.10.1995; Устав Хабаровского края (ред. от 24.10.2018). (Далее – **Устав Хабаровского края**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Тихоокеанская звезда», №7, 13.01.1996 (до ст. 37), Тихоокеанская звезда, №8, 16.01.1996 (до конца); Устав (основной Закон) Амурской области: Закон Амурской области от 13.12.1995 №40-ОЗ (ред. от 03.09.2018). (Далее – **Устав Амурской области**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Амурская правда», №295—296, 20.12.1995; Устав Магаданской области от 28.12.2001 №218-ОЗ (ред. от 26.12.2018). (Далее – **Устав Магаданской области**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Магаданская правда», 29.12.2001, №201 (18919); Устав Сахалинской области от 09.07.2001 №270 (ред. от 21.01.2019). (Далее – **Устав Сахалинской области**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Губернские ведомости», 11.07.2001, №126 (1279); Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 №40-ОЗ (ред. от 03.07.2018). (Далее – **Устав ЕАО**) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Биробиджанская звезда», 04.11.1997; Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997 №26-ОЗ (ред. от 11.12.2018). (Далее – **Устав Чукотского АО**) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости», 19.12.1997, №5.

⁷⁰ Как пример см.: Закон Хабаровского края от 27.11.2001 №349 (ред. от 24.10.2018) «О Правительстве Хабаровского края» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края», 2001, №11 (2); Закон Приморского края от 04.06.2014 №436-КЗ (ред. от 24.12.2018) «О наградах Приморского края» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости Законодательного Собрания Приморского края», 05.06.2014, №81.

⁷¹ Одним из первых таких кодексов в России стал «Кодекс Хабаровского края о государственной и муниципальной службе». Более подробно его содержание и история рассмотрены в параграфе 4.5.

⁷² Как пример см.: Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14.10.2009 726-З №337-IV (ред. от 21.11.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Якутские ведомости», №66, 11.11.2009;

Кроме того, необходимо отметить, что федеральным законодательством существенно сужены полномочия региональных органов законодательной власти в регламентации административных правоотношений;

– постановления *законодательных (представительных) органов субъектов РФ* (далее – заксобрания субъектов РФ) достаточно обширны⁷³ и зафиксированы в ч. 3 ст. 5 Федерального закона №184; правда перечень этот не является исчерпывающим и может быть расширен федеральными законами, а также конституциями (уставами) и законами субъектов РФ⁷⁴;

– постановления глав правительств (администратий) субъектов РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ, связанные с конкретизацией регулирования административных общественных отношений в субъекте Российской Федерации⁷⁵.

Третью группу источников составляют правовые акты органов местного самоуправления, как представительных, так и исполнительных, принимаемые в пределах предоставленных им полномочий⁷⁶.

Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 24.06.2009 №256 (ред. от 25.07.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в «Собрание законодательства Хабаровского края», 12.08.2009, №7 (84) (часть 1).

⁷³ Как пример см.: Об утверждении Программы развития лизинговой и другой инвестиционной деятельности для поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и промышленных: постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 27.12.2001 №1293-П (ред. от 29.11.2006) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края», 2002, №31; О назначении Маркова Егора Егоровича на должность председателя Счётной палаты Республики Саха (Якутия): постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС (Я) от 25.10.2016 ГС №915-V // Якутские ведомости, 01.11.2016, №42.

⁷⁴ Например, в Приморском крае постановлениями утверждены положение о Почётной грамоте Законодательного Собрания Приморского края и Благодарности Законодательного Собрания Приморского края, о гербе.

⁷⁵ Как пример см.: постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 05.10.2006 №861 «О государственной жилищной инспекции Краснодарского края» // Кубанские новости, 12.10.2006, №156; постановление Правительства Камчатского края от 29.11.2013 №521-П (ред. от 08.11.2016) «О государственной программе Камчатского края „Развитие экономики и внешнеэкономической деятельности Камчатского края на 2014 – 2020 годы“» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Официальные Ведомости», 05.12.2013, №253—257.

⁷⁶ Как пример см.: решение Благовещенского районного Совета народных депутатов от 28.11.2016 №349 «О принятии части полномочий органов местного самоуправления сельских поселений муниципальным районом по вопросам земельного контроля» // Амурская Земля и Люди. 01.12.2016, №48; постановление администрации городского округа Анадырь от 28.05.2015 №305 «Об утверждении Порядка осуществления органами местного самоуправления городского округа Анадырь и (или) находящимися в их ведении казёнными учреждениями (структурными подразделениями) бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы РФ» // Ведомости. 05.06.2015, №21 (707).

§3 Система органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации

3.1 История формирования исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ

История становления исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ в большинстве случаев не столь политизирована и драматична, как история становления представительных органов, и, в отличие от коренной и радикальной ломки последних, создание исполнительных органов отличалось постепенностью и расширением их статусного положения.

Реконструкция исполнительных органов власти в краях и областях РСФСР началась конституционной реформой 24 мая 1991 г., в соответствии с которой в стране был введён институт Президента РСФСР⁷⁷, (Глава 131 Конституции РСФСР). На основании Закона РСФСР от 24.05.1991 №1326—1⁷⁸ Президент РСФСР получил статус высшего должностного лица и главы исполнительной власти РСФСР, (Статья 1211 Конституции РСФСР).

Прямое влияние на изменение статуса исполнительной власти края, области... оказал Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 №75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»⁷⁹, изданный в развитие Постановления Верховного Совета РСФСР от 21.08.1991 №1626—1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР»⁸⁰. В соответствии с Указом органы и должностные лица исполнительной власти автономных республик, краёв, областей, ЕАО, автономных округов вошли в единую систему исполнительной власти России.

Немаловажное значение в повышении самостоятельности исполнительной власти имело учреждение выше названным Указом №75 должности глав администраций краёв, областей, автономной области и автономных округов, с момента назначения которых полномочия исполнительных комитетов считались прекращёнными. Глава администрации объявлялся правомпреемником исполнительного комитета регионального Совета и наделялся правом осуществлять исполнительно-распорядительные функции на основании и во исполнение законов РСФСР, актов Президента и Правительства РСФСР, а также решений краевых, областных, ЕАО и автономных округов Советов народных депутатов, принятых в пределах их полномочий.

Указом №75 закреплялось положение о назначении главы администрации края, области, ЕАО, автономного округа Президентом РСФСР по согласованию с региональным Советом и об освобождении главы администрации от должности Президентом РСФСР по своей инициативе или по представлению соответствующего Совета, либо по инициативе главы администрации. При этом предусматривалось, что с момента принятия Президентом решения об освобождении главы администрации прекращаются полномочия соответствующей администрации.

Вторым важным документом явился Закон РСФСР «О выборах главы администрации»⁸¹, предусматривающий, исходя из названия, выборы глав администраций, но, как мы увидим ниже, закон до декабря 1995 г. игнорировался руководителями всех уровней исполнительной власти и практически не работал.

⁷⁷ См.: Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР.

⁷⁸ Первоначальный текст опубликован в издании «Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №29, ст. 1010.

⁷⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №34, ст. 1146.

⁸⁰ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №34, ст. 1125.

⁸¹ См.: О выборах главы администрации: Закон РСФСР от 24.10.1991 №1803—1 (с изм. от 28.08.1995) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости СНД и ВС РФ», 07.11.1991, №45, ст. 1491. Утратил силу.

Так, в 1991 г. Президентом РСФСР был назначен ряд глав администраций краёв, областей, ... Первым региональным главой администрации новой России стал В.Н. Дьяконов назначенный Президентом РФ Главой администрации Краснодарского края в августе 1991 г.⁸²

В октябре 1991 г. Указом Президента РСФСР⁸³ Главой администрации Хабаровского края был назначен В. И. Ишаев⁸⁴.

К концу 1991 г. практически во всех краях, областях, ... были назначены главы администраций⁸⁵. При этом в большинстве случаев руководители региональной исполнительной власти (краёв, областей, ...) были назначены без согласования с соответствующими Советами, хотя, как отмечалось выше, такая процедура предусматривалась Законом РСФСР и Указом Президента РСФСР от 22.08.1991 г.

В ряде республик по собственным правилам были избраны главы республик (президенты)⁸⁶.

В свою очередь главы администраций прекращали деятельность исполнительных комитетов Советов всех уровней в краях, областях, ЕАО, автономных округах. Так, в сентябре 1991 г. Глава администрации Краснодарского края ликвидирует исполнительный комитет краевого Совета народных депутатов и создаёт администрацию Краснодарского края⁸⁷.

Глава администрации Хабаровского края В. И. Ишаев 11.11.1991 г. издаёт Постановление №3 «О прекращении полномочий исполнительного комитета Хабаровского краевого Совета народных депутатов, его отделов и управлений»⁸⁸.

Этим же путём действуют и главы администраций других краёв и областей⁸⁹, автономной области⁹⁰, автономных округов, городов, районов, сёл и посёлков.

⁸² См. О назначении Дьяконова Василия Николаевича Главой администрации Краснодарского края: Указ Президента РСФСР 24.08.1991 №86 // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 29.08.1991. №35, ст. 1160. Несколько позже, объясняя факт назначения В. Н. Дьяконова Главой администрации, Б. Н. Ельцин скажет «Дьяконов – первый губернатор в моей команде не потому, что назначен на должность первым, а потому, что он лучший» // [Электронный ресурс] Код доступа: <http://argumenti.ru> (дата обращения 01.09.2018 г.). Правда, задержался он в должности немногим более года. 27.11.1992 г., отвечая на требования населения края, Президент РФ вынужден был отстранить В. Н. Дьяконова от должности.

⁸³ Указ Президента РСФСР от 24.10.1991 №154 «О назначении Ишаева Виктора Ивановича Главой администрации Хабаровского края» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №44, ст. 1473.

⁸⁴ Виктор Иванович Ишаев – российский политик и экономист, глава администрации/губернатор Хабаровского края (с 24.10.1991 г. по 30.04.2009 г.), полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе (20.09.2012 г.), министр по развитию Дальнего Востока – полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе (2012—2013 гг.). Академик РАН, доктор экономических наук, профессор.

⁸⁵ Указом Президента РСФСР от 08.10.1991 №39 «О главах администрации краёв и областей РСФСР» первыми главами администраций дальневосточных краёв, областей назначены: Приморского края В. С. Кузнецов; Амурской области А. А. Кривченко; Сахалинской области В. П. Фёдоров // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №42, ст. 1351; Указом Президента РСФСР от 14.12.1991 №281 Н. М. Волков назначен глава администрации Еврейской автономной области // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991, №51, ст. 1838.

⁸⁶ В декабре 1991 г. на альтернативной основе был избран первый Президент Якутской АССР Михаил Николаевич Николаев.

⁸⁷ См.: ГАКр. К. Фонд Р-1855 «Администрация Краснодарского края».

⁸⁸ См.: Путеводитель по фондам Государственного архива Хабаровского края и его филиала в городе Николаевске-на-Амуре. Хабаровск, 2006. Том 1. С. 51.

⁸⁹ Так постановлением главы администрации Амурской области от 26.11.1991 г. №32 была утверждена структура и организационные основы деятельности администрации. В составе Администрации области в соответствии со схемой управления областью и структурой Администрации области на основании постановлений главы администрации области создавались комитеты, управления, отделы, инспекции и другие структурные подразделения, непосредственно подчинённые главе администрации области и его заместителям. Для организационного, правового обеспечения деятельности главы администрации области и его заместителей был создан аппарат главы администрации области. Для коллективного рассмотрения вопросов управления областью, планов, программ социально-экономического развития области и выработки по ним рекомендаций был создан совещательный орган – Административный Совет. Начиная с 1991 г., структура Администрации Амурской области претерпевала различные изменения. Закон Амурской области от 03.07.2003 №219-ОЗ утвердил новую структуру Администрации Амурской области: Губернатор области, первый заместитель губернатора области, заместители губернатора области, аппарат губернатора области, представительство Администрации области при Президенте РФ, Правительстве РФ, региональная энергетическая комиссия Амурской области, департаменты: финансовый, агропромышленного комплекса, архитектуры и строи-

В 1992 г. в Конституцию Российской Федерации⁹¹ (1978 г.) вносятся ряд изменений и дополнений⁹², в том числе о разделении местных Советов на органы государственной власти и органы местного самоуправления:

– вводится раздел VII «Органы государственной власти и управления края, области автономной области и автономного округа в составе РФ», а раздел VII стал называться «Местное самоуправление в РФ». Таким образом, за Советами краёв, областей, автономных областей и автономных округов было оставлено наименование органов государственной власти; Советы районов, городов, поселков, сельских населённых пунктов были отнесены к местным Советам народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления;

– вводится глава 91 «Край, область в составе Российской Федерации». Ст. 848 данной главы конституционно закрепила право края, области на наличие устава, который подлежал государственной защите, так же как и законы РФ;

– в соответствии со ст. 1361—1362 Конституции РФ на территориях краёв, областей, представительными органами⁹³ государственной власти являлись Советы народных депутатов соответствующего края, области, ЕАО, автономного округа, полномочия и порядок деятельности которых определялись законами РФ;

– исполнительным органом (органом государственного управления⁹⁴) края, области, ... стала администрация, подотчётная соответствующему Совету и вышестоящим исполнительным органам, полномочия и порядок деятельности которого, также определялись законами РФ.

Анализ нормативных правовых актов Президента РФ и глав администраций краёв, областей, ... позволяет сделать вывод о том, что на администрации этих административно-территориальных единиц возлагалось выполнение следующих основных функций:

– разрабатывать и представлять на утверждение представителю органу бюджет и обеспечивать его выполнение;

– распоряжаться и управлять имуществом, относящимся к собственности субъекта РФ;

тельства, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, международных, внешнеэкономических связей и торговли, образования, по природопользованию и горнодобывающему комплексу, по промышленности, транспорту и связи, по управлению государственным имуществом, социальной защиты населения, экономики, управления: ветеринарии с государственной ветеринарной инспекцией, записи актов гражданского состояния, культуры, по делам архивов, по обеспечению деятельности мировых судей по племенному делу в животноводстве, по физической культуре и спорту, труда, цен и государственных закупок, инспекции: жилищная, государственного архитектурно-строительного надзора, по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники // ГААО. Ф. Р-2286 «Администрация Амурской области (1991 г. – по наст. время)».

⁹⁰ Администрация Еврейской автономной области была образована на основании постановления главы администрации ЕАО от 28.12.1991 №21. Администрация ЕАО являлась исполнительным органом государственной власти. См.: Путеводитель по фондам Государственного архива Еврейской автономной области. Биробиджан, 2013. С. 26.

⁹¹ На день выхода данного издания остаётся неясным вопрос правомерности переименования Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в Российскую Федерацию, так как Закон РСФСР №2094-1 от 25.12.1991 г. «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика», на который ссылаются многие юристы, во-первых, по своему содержанию и оформлению больше напоминает указ Президента РФ, нежели закон и, во-вторых, нет ясности в вопросе о том, принимался ли этот документ ВС РСФСР, как это устанавливала Конституция РСФСР.

⁹² Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Закон РФ от 21.04.1992 №2708-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 21.05.1992, №20, ст. 1084.

⁹³ Здесь и далее под представительными учреждениями (органами) автор понимает выборный (состоящий из выбранных представителей населения территории: гласные, депутаты и т.п.) орган государственной власти (местного самоуправления), обладающий правом представлять интересы населения данной территории и принимать от его имени решения, действующие на этой территории и обязательные для исполнения.

⁹⁴ Вышедший в 1983 г. Советский энциклопедический словарь под государственным управлением понимал «...одну из форм деятельности государства, выражающуюся в практической реализации законов, в организации общественных отношений в целях обеспечения государственных интересов и проводимой государством политики. В социалистическом обществе государственное управление – это организация государственного планирования, рациональное использование природных и трудовых ресурсов, руководство всеми отраслями народного хозяйства, народным образованием, наукой, социальным обеспечением, здравоохранением; организация охраны общества, порядка, прав и законных интересов граждан» (Советский энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1982. С. 328).

- разрабатывать и осуществлять программы в области управления экономикой и социальной сферой;
- осуществлять меры по обеспечению законности, прав, свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- принимать в пределах своей компетенции правовые акты (постановления, распоряжения).

Кроме того, на главу администрации края, области, ... лично возлагалась обязанность представления краевому, областному, окружному Совету не реже одного раза в год отчёта об исполнении регионального бюджета; самостоятельное формирование администраций, определение её структуры, утверждение штатного расписания в пределах ассигнований, выделенных Советом, назначение на должность и освобождение от должности руководителей структурных подразделений администраций.

А вот о какой-либо ответственности должностных лиц субъектов Федерации указанных выше перед населением анализируемые нормативные правовые акты, как уже отмечалось, ничего не говорили. Иными словами, была создана безответственная (перед населением) система управления.

К середине 1992 г. главами администраций, в основном было закончено формирование управленческого аппарата, как регионального уровня, так и в городах и районах дальневосточных субъектов РФ и Краснодарского края.

Следующим важным этапом на пути реформирования исполнительных органов в краях, областях, ... России стал Закон РФ 1992 г. «О краевом, областном Совете...». Закон закрепил принцип единоначалия в деятельности глав администраций, установил их выборность населением края, области, ... и срок полномочий – пять лет (ч. 2 ст. 36).

Но разрешить в связи с принятием новых конституционных норм все возникающие вопросы он не смог. Сохранение в Законе за Советами права отменять решение администрации⁹⁵, а также обязывать главу администрации отменять акты руководителей её структурных подразделений, если они противоречат действующему законодательству, не внесло слаженности в работу этих органов.

Говоря об ответственности краевых, областных органов, предусмотренной в законе «О краевом, областном Совете...», необходимо отметить, что закон её определил только как ответственность за принятые ими решения и акты, нанёсшие ущерб предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям и гражданам в результате принятия противоречащих законам РФ решений краевого, областного Совета и актов краевой, областной администрации, их органов и должностных лиц, а также совершения ими неправомерных действий, в виде возмещения в полном объёме на основании решения суда или арбитражного суда за счёт собственных средств Совета, администрации и их органов (ст. 65).

Что касается конституционной ответственности: роспуск Совета, отстранение от должности главы администрации и т.п.; дисциплинарной ответственности должностных лиц, то таких норм в Законе не было. Иными словами, краевые, областные, окружные Советы получали возможность действовать безответственно, и прежде всего – перед населением субъектов РФ. Все это вело к напряжённости, нервозности, нестабильности в регионах. Ситуация требовала скорейшего разрешения.

⁹⁵ Например, только за май 1993 г. решением малого Совета Приморского краевого Совета народных депутатов были отменены два постановления и два распоряжения администрации края как противоречащие Закону РФ «О краевом, областном Совете...». За период с 1992 г. по 1993 г. многие нормативные правовые акты администрации края отменялись по чисто формальным предлогам (См.: *Мальшиев В. Е.* Реформирование органов государственной власти Приморского края: к истории вопроса // В сб.: Конституционные реформы в дальневосточных субъектах РФ: историко-правовой аспект. Хабаровск: ДВАГС, 1998. С. 41).

Процесс постепенного реформирования региональных органов государственной власти был прерван Указами Президента РФ от 21.09.1993 №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и от 09.10.1993 №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации». Вслед за этими документами появляются новые указы, касающиеся, прежде всего, представительных органов субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления – Советов.

Важным этапом преобразования исполнительных органов субъектов Федерации стал Указ Президента РФ от 22.10.1993 №1723 «Об основных началах организации органов государственной власти в субъектах Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» и утверждённое им Положение⁹⁶. В частности, Положением устанавливалось, что руководство деятельностью администрации осуществляется главой соответствующей администрации, наименование органа исполнительной власти (администрация, правительства и т.п.) и его главы утверждается соответствующим законодательным (представительным) органом с учётом исторических, национальных условий и традиций субъектов РФ. Положением определялся статус, компетенция, основные гарантии деятельности глав администраций краёв, областей, ... их взаимоотношения с федеральными органами исполнительной власти и законодательными органами субъектов.

Процесс создания оптимальных форм организации исполнительных органов государственной власти российских субъектов наглядно просматривается на поиске названия данных органов, на порядке их формирования и объёме компетенции⁹⁷.

Так, в президентском Положении от 22.10.1993 г. №1723 наряду с термином «администрация» широко использовался термин «правительство», который, по мнению многих государствоведов, «более определён и чётко, отражает характер и структуру данного органа»⁹⁸. В последующих нормативных правовых документах, в том числе и указах Президента РФ, данный термин уже не употребляется, хотя в отдельных краях, областях, ... успели появиться «правительства»⁹⁹.

Если в преамбуле Положения глава администрации был назван «губернатором», то ниже он именуется только лишь «главой администрации».

В соответствии с Указом Президента РФ от 07.10.1993 г.¹⁰⁰

⁹⁶ САПП РФ. 1993. №43, ст. 4089.

⁹⁷ Подробный анализ реорганизации исполнительных органов власти дальневосточных субъектов РФ проведён автором данного исследования в специальном издании. См.: *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах РФ: историко-правовой аспект (1991 – 1997 гг.). Хабаровск: СПб ИВЭСЭП (филиал в г. Хабаровске), 2000.

⁹⁸ См.: *Баглай М., Габричидзе Б.* Конституционное право РФ. М.: ИНФРА-М., 1996. С. 443.

⁹⁹ Как пример можно привести Государственный Устав Краснодарского края в ред. 1993 г.

¹⁰⁰ О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краёв, областей, автономных округов, городов федерального значения: Указ Президента РФ от 07.10.1993 №1597 // САПП РФ. 1993. №41, ст. 3918.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.