

М. Ю. Попов

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье автор определяет место и роль такого признака субъекта федерации, как собственные органы государственной власти. Устанавливает место и роль исполнительных органов государственной власти субъектов федерации в государственном механизме федеративного государства. Описывает основные начала порядка формирования и осуществления своих полномочий таких органов исполнительной власти Волгоградской области, как Губернатор и Администрация области, их компетенцию и систему взаимодействия с иными органами государственной власти Волгоградской области и органами государственной власти Российской Федерации. Очерчивает основные начала организации внутренней структуры исполнительной власти Волгоградской области и систему внутреннего взаимодействия элементов этого механизма. Устанавливает полномочия и предметы ведения как отдельных органов исполнительной власти Волгоградской области, так и отдельных, наиболее значимых в системе государственного механизма, должностных лиц. Определяет место и роль Губернатора и Администрации Волгоградской области в системе региональных политико-правовых отношений.

Ключевые слова: федерация, субъект федерации, государственная власть, компетенция, полномочия, предметы ведения, губернатор, бюджет, постановление, Устав, законодательство, администрация, Волгоградская область, выборы.

М. Yu. Popov

THE MAIN FEATURES OF THE EXECUTIVE POWER ORGANIZATION IN VOLGOGRAD REGION

In the article the author establishes the place and role of such feature of a federal subject as its own governmental authorities. The place and role of the executive branch of the government in federal subjects in the state mechanism of a federal state are established. He describes the fundamental principles of the procedure of creation and exercise of the powers of such bodies of executive power of Volgograd region as: the governor and regional administration, their competence and interaction system with other public authorities of Volgograd region and government authorities of the Russian Federation. He outlines the fundamental principles of the inner structure organization of the executive power of Volgograd region and the system of internal action of the elements of this mechanism. He states the powers and authority matters both of separate bodies of the executive power of Volgograd region and of particular most important ones in the system of the state mechanism. He defines the place and role of the Governor and of the Administration of Volgograd region in the system of regional political and legal relationship.

Key words: federation, federal subject, public authority, competence, powers, authority matters, governor, budget, resolution, Decree, legislation, administration, Volgograd region, elections.

Коренное отличие федеративного государства от унитарного состоит в том, что государственная власть в нем представляет собой двухуровневую систему органов власти. Конституция такой страны наделяет каждый субъект федерации определенными полномочиями и предметами ведения (компетенцией), а субъекты федерации реализуют свою компетенцию через собственные органы государственной власти. Сама система органов представительной власти и государственного управления субъектов федерации определяется либо федеральными конституциями (Индия), либо основными законами субъектов федерации (Аргентина, ФРГ, Швейцария, США, Мексика). Конституция

Австрийской Республики устанавливает основные начала системы власти и управления в землях, а конституции земель содержат нормы, подробно регулирующие их организацию и деятельность [1, с. 12].

Обычно форма правления в субъектах федерации представляет собой малую копию той, которая была законодательно установлена на первом (федеральном) уровне государственной власти. Так, США являются президентской республикой, в штатах США установлена такая же форма правления; в ФРГ реализована парламентская форма республики, в землях этого государства наблюдается то же самое. Но бывают и исключения. Например, во главе Бельгии и

Австралии стоят монархи, а субъекты федерации имеют республиканскую форму правления, и наоборот, в странах, где в субъектах федерации власть представлена монархиями, федеральная власть имеет признаки республики (Малайзия, ОАЭ) [2]. Приблизительно по такому же пути унификации пошла система выстраивания вертикали государственной власти и в России [3, с. 33]. Однако в системе вертикали исполнительной власти Российская Федерация имеет существенные отличия от иных федеративных государств. Это можно наглядно продемонстрировать на примере выстраивания исполнительной власти в Волгоградской области.

В Волгоградской области как субъекте Российской Федерации сформирована и функционирует собственная областная система органов исполнительной власти, являющаяся частью системы органов государственной власти страны. В ее главе — высший исполнительный орган государственной власти, который в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4], Уставом Волгоградской области возглавляется высшим должностным лицом области — Губернатором (ст. 7 Устава Волгоградской области) [5].

Основная задача исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации — обеспечение на территории региона исполнения Конституции, законов и других правовых актов Федерации, а также уставов, законов и иных нормативных правовых актов самого субъекта РФ.

В таких субъектах Российской Федерации, как область или край, наименование высшего должностного лица за время конституционных реформ претерпело существенные изменения (сейчас это губернатор). В Волгоградской области вплоть до принятия нового Устава области в феврале 2012 г. высшее должностное лицо называлось главой администрации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» поставил на один уровень такие понятия, как «высшее должностное лицо» субъекта РФ и «руководитель высшего исполнительного органа» государственной власти. Следует обратить внимание на то, что, хотя законодатель уходит от определения высшего должностного лица субъекта федерации как главы субъекта, он по своим полномочиям, месту и роли является именно главой субъекта. Тем более, если мы учтем то обстоятельство, что именно это

должностное лицо выступает и действует от имени вверенного его руководству субъекта Российской Федерации.

С точки зрения организационных возможностей различных ветвей власти по отношению друг к другу и всей власти в целом система управления в демократическом государстве сбалансирована. Но так сложилось, что функционально большим монолитом выступает исполнительная власть. Представительная власть редко оформляет и применяет на практике единую волю без долгого поиска компромиссов.

Отличительной чертой исполнительной власти является единоначалие. Конечно, при выработке решения есть отдельные элементы компромиссов, коллегиальности, но вместе с тем оно вырабатывается и принимается в условиях строгой соподчиненности, служебной дисциплины и иерархии, и это в условиях оперативного управления огромными материальными средствами, человеческими и финансовыми ресурсами.

Так, Устав Волгоградской области закрепляет, что Губернатор области руководит высшим органом исполнительной власти области и несет ответственность перед Волгоградской областной Думой за надлежащее осуществление ее полномочий. При этом Губернатор не имеет формального права приостанавливать или отменять своими актами решения Администрации Волгоградской области и иных исполнительных органов государственной власти Волгоградской области, а также распоряжения руководителей исполнительных органов государственной власти Волгоградской области. Тем не менее общий анализ его правового положения предполагает фактическое наличие такого права.

На основании Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, Устава и законов Волгоградской области Губернатор Волгоградской области издает постановления и распоряжения.

В различного вида и уровня государственно-правовой самостоятельности субъектах Российской Федерации в рамках отведенной законодателем самостоятельности имеются некоторые особенности выборов главы исполнительной власти. Сегодня они в первую очередь выражаются в прямом или непрямом (многостепенном) голосовании в ходе выборов главы исполнительной власти.

Федеральным законодательством закреплены четыре основных требования (ограничения) к кандидату на должность Губернатора Волгоградской области:

1. Он должен обладать активным и пассивным избирательным правом.

2. Он не имеет права иметь наряду с российским еще и гражданство иного государства.

3. Он не имеет права иметь вид на жительство на территории иного государства [6, с. 43].

4. Он должен достичь возраста 30 лет (ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации»).

Следует отметить то обстоятельство, что в прошлом (в 90-е гг. XX в.) в ряде субъектов Российской Федерации в число требований к кандидату на должность главы исполнительной власти субъекта входило постоянное проживание на территории субъекта (ценз оседлости). Например, в Волгоградской области Главой администрации могло быть избрано лицо, являющееся гражданином России, достигшее 30 лет и не менее одного года постоянно проживающее на территории Волгоградской области. Впоследствии на основе мнения группы политиков и ученых-юристов [7] указанное положение законодательства Волгоградской области было отменено. Существенным аргументом в этом споре стало постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава Тамбовской области от 10 декабря 1997 г., которое закрепило следующее правило. Поскольку федеральный законодатель не установил барьеров в сроках проживания на определенной территории в условиях реализации гражданином своих избирательных прав, то и законодатели субъектов Федерации такие барьеры устанавливать не вправе (подобное условие есть для кандидата в Президенты РФ, но это именно исключение).

Наблюдения предвыборных «черных технологий» последнего десятилетия в стране в целом, когда это идет рука об руку с осуществлением многочисленных попыток масштабного разрушения государственно-правовой действительности [8, с. 449], прикрываемого интеллектуально убогой пропагандой чего-то «аморфно-хорошего» от представителей «бастионов демократии» [9, с. 15], не могут не тревожить и не порождать необходимости соответствующего совершенствования всего механизма нашего государства. В контексте предмета нашего рассмотрения это обстоятельство заставляет говорить о необходимости законодательного закрепления права населения субъекта Федерации на страховку от прихода случайных лиц на должность главы региона. Следовательно, возвращение к научно-политической дискуссии о возврате «ценза оседлости» для кандидатов на пост губернатора представляется своевременным. Выиграть в этом

случае должно как население субъекта Федерации, так и вся Федерация. Особенно актуальной эта мысль выглядит на фоне неудачного рекрутинга «варягов» во власть в Волгоградской области в последнее десятилетие. К тому же существует богатый зарубежный опыт, который подтверждает это предложение. В частности, в США, Мексике, Канаде и ряде иных федеративных государств губернаторами штатов и провинций могут быть избраны лишь те лица, которые прожили законодательно установленный в этих субъектах федерации срок. Например, в штате Иллинойс (США) на основании Конституции штата на должности губернатора, прокурора, шерифа, казначея, судей Верховного Суда могут быть избраны только граждане США, постоянно проживающие на территории штата три года (ст. V разд. 3) [10, с. 10].

Кандидат на пост главы субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации органов представительной (законодательной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации» (ст. 18) может выдвигаться как политическими партиями, так и в порядке самовыдвижения с условием обязательной предварительной консультации с Президентом России. Без наличия такого одобрения со стороны Президента регистрация кандидата в избирательной комиссии субъекта Российской Федерации невозможна. В Волгоградской области, как и в иных субъектах Российской Федерации, порядок избрания Губернатора определяется не только вышеуказанным законом, но и Уставом Волгоградской области и Законом Волгоградской области «О выборах Губернатора Волгоградской области» [11, с. 110].

Предел исполнения полномочий для главы субъекта РФ — пять лет. Он не может избираться на эту должность более двух сроков подряд. Если в республиках и российских автономиях от кандидатов на пост главы субъекта требуется знание государственного языка, то в субъектах Российской Федерации иного вида (областях) такое требование к кандидату отсутствует [12].

Губернатор Волгоградской области осуществляет представительские функции в области отношений с органами государственной власти Российской Федерации, органами власти иных субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, при этом он имеет право подписывать договоры и соглашения; промульгирует законы Волгоградской области (с правом отлагательного вето на законы, принятые Волгоградской областной Думой); формирует Администрацию Волгоградской области; обладает правами требовать созыв внеочередного заседания законодательного собрания Волгоградской области, участвовать в

заседании Волгоградской областной Думы (с правом совещательного голоса).

Устав и законодательство Волгоградской области указывают на наличие поста вице-губернатора, который является руководителем аппарата Губернатора и фактически непосредственным руководителем Администрации Волгоградской области. Он организует планирование деятельности Губернатора и Администрации; осуществляет подготовку и проведение заседаний Администрации; участвует в заседаниях Администрации, в выработке и реализации ее политики, подготовке постановлений Администрации, обеспечивает их исполнение; координирует и контролирует работу органов исполнительной власти в соответствии с распределением обязанностей, дает им поручения; предварительно рассматривает предложения, проекты постановлений, внесенные в Администрацию. Вице-губернатор может исполнять обязанности Губернатора в условиях, когда последний временно отсутствует (по причине болезни, отпуска). Следует отметить, что такое замещение не носит абсолютного характера, так как Губернатор в соответствии с Уставом вправе своим решением назначить исполняющим его обязанности не только вице-губернатора, но и кого-либо из своих заместителей. При этом лицо, исполняющее обязанности Губернатора Волгоградской области, не обладает правами роспуска областной Думы и внесения предложений об изменении Устава Волгоградской области (ст. 27 Устава Волгоградской области).

В отдельных случаях обязанности Губернатора Волгоградской области может временно исполнять лицо, назначаемое Президентом Российской Федерации [5].

Федеральным законом «Об общих принципах организации органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (п. 9.1 ст. 19) предусмотрено, что в случае досрочного прекращения полномочий губернатора Президент России возлагает их на вице-губернатора (руководителя органа исполнительной власти). Хотя внешне правовое положение вице-губернатора Волгоградской области напоминает сходный по названию институт власти в США, в то же время оно имеет ряд существенных отличий. В США этот пост является, прежде всего, действующим резервом. Пока у власти находится Президент, вице-президент не имеет реальных государственно-властных полномочий, кроме выполнения отдельных поручений президента. Такое же положение занимают и вице-губернаторы в штатах. В условиях организации исполнительной власти в Волгоградской области государственно-правовую позицию вице-губернатора следует охарактеризовать как недостаточно

определенную.

В Волгоградской области органом исполнительной власти является Администрация Волгоградской области. Ее организация и порядок работы определяется Уставом Волгоградской области и регламентом Администрации Волгоградской области [13].

Состав исполнительного органа Волгоградской области претерпел ряд изменений. Ранее в соответствии со ст. 41 Устава Волгоградской области первой редакции Администрация области состояла из Главы администрации, первых заместителей Главы администрации, заместителей Главы администрации, руководителей территориальных и отраслевых структурных подразделений, осуществляющих полномочия исполнительной власти области в конкретных сферах управления (в ред. Закона Волгоградской области от 6 января 1999 г. № 238-ОД) [14]. Сегодня согласно ст. 29 Устава Волгоградской области Администрация Волгоградской области является коллективным высшим органом исполнительной власти Волгоградской области и состоит из Губернатора Волгоградской области, вице-губернатора, заместителей Губернатора и руководителей органов Администрации Волгоградской области.

Система органов исполнительной власти Волгоградской области в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством и Уставом Волгоградской области определяется Законом Волгоградской области «О системе органов исполнительной власти Волгоградской области» [15].

Администрация области формирует документ о проекте областного бюджета, документ отчета об исполнении бюджета и отправляет их Губернатору для внесения на обсуждение Волгоградской областной Думы; организует исполнение областного бюджета; на основании законов и иных нормативных актов Волгоградской области осуществляет непосредственное управление и распоряжение собственностью области и той долей федеральной собственности, которая была передана ей органами исполнительной власти Российской Федерации; реализует принятые областной Думой программы, нацеленные на развитие образования, культуры, здравоохранения, науки, охраны окружающей среды, социальной сферы; совместно с федеральными правоохранительными органами власти работает над обеспечением законности, общественной безопасности, охраны общественного порядка; составляет планы и программы развития социально-экономических отношений области; реализует иные мероприятия областного значения; содействует развитию предпринимательства, укреплению банковской и кредитной систем.

Должностные лица, возглавляющие отделы и управления Администрации, издают в порядке регламента Администрации области в пределах полномочий своих подразделений нормативные акты в виде приказов, инструкций, положений и т. д., имеющих законную силу на территории всего региона.

Ранее правовое положение должностных лиц органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в федеральном законодательстве не было определено. Оно устанавливалось в русле компетенции самого субъекта в уставах (конституциях) и отдельных законах субъекта Российской Федерации. Затем в соответствии с установленными федеральным законодательством основами государственной гражданской службы в Волгоградской области был принят Закон Волгоградской области «О государственной гражданской службе Волгоградской области» № 1045-ОД от 14 марта 2005 г. (в ред. от 11.03.2015 № 10-ОД) [16].

Подводя итоги сказанному, следует отметить, что за период, пройденный Волгоградской областью с 31 марта 1992 г. с момента подписания Федеративного Договора, система исполнительной власти в стране в целом и в Волгоградской области в частности изменилась кардинально. Россия, в прошлом существовавшая как сложно-унитарное государство, превратилась из формального в фактическое федеративное государство. Это подтверждается сложившейся в Волгоградской области системой формирования собственных органов государственной власти, в том числе органов исполнительной власти, их компетенцией и статусом служащих.

Список библиографических ссылок

1. Попов М. Ю. Конституционно-правовой статус края и области как субъектов Российской Федерации. Волгоград, 2006.
2. Иванова И. С. Страны мира: краткий политико-экономический справочник. М., 1997.
3. Алексеев А. П. Ценности в Конституционном праве // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 1 (32). С. 30—35.
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Устав Волгоградской области от 24 февраля 2012 г. №1-ОД (в ред. Закона Волгоградской области от 24.03.2015 № 30-ОД). URL: <http://volgoduma.ru/ustav.html> (дата обращения: 06.05.2015).
6. О выборах Главы администрации Волгоградской области: закон Волгоградской области от 17 июля 1996 г. № 74-ОД // Волгоградская правда. 1996. 2 авг.
7. Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В. А. Кряжков. М.: Городец-издат, 2002.
8. Попов В. В. Проблемы теории прав человека: информационная природа прав человека // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 1 (28). С. 14—20.
9. Попов В. В. О связи прав человека со свободой: некоторые логические проблемы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 2 (29). С. 9—16.
10. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.
11. О выборах Губернатора Волгоградской области: закон Волгоградской области от 19 июня 2012 г. № 62-ОД (в ред. закона от 10.02.2015 № 7-ОД) URL: <http://volgoduma.ru> (дата обращения: 15.05.2015).
12. Конституция Республики Башкортостан // Советская Башкирия. Известия Башкортостана. 2014. 4 нояб.
13. Об утверждении регламента Администрации Волгоградской области: постановление Губернатора Волгоградской области от 24 ноября 2014 г. № 184. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Волгоградской области от 17 июля 1996 г. № 73-ОД; закон Волгоградской области от 6 января 1999 г. № 238-ОД. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О системе органов исполнительной власти Волгоградской области: закон Волгоградской области от 15 марта 2012 г. № 22-ОД (в ред. от 23.10.2014 № 132-ОД). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. О государственной гражданской службе Волгоградской области: закон Волгоградской области от 17 марта 2005 г. № 1045-ОД. URL: <http://volgoduma.ru> (дата обращения: 15.05.2015).