

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Степашкина Елена Николаевна *

К. э. н., доцент

s558456@mail.ru

* ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»,
г. Саранск, Россия

Аннотация:

в данной статье раскрываются правовые основы формирования и закрепления структуры исполнительных органов власти в субъектах Российской Федерации, рассматриваются основания внесения изменений в структуру исполнительных органов власти (на примере Республики Мордовия), проводится анализ региональных нормативных правовых актов, принятых в соответствии с федеральном законодательством.

Ключевые слова: исполнительная власть, система, структура, орган исполнительной власти, полномочия, субъект Российской Федерации, закон, указ, статус, деятельность, правительство, министерство.

УДК 342.6 (470+571)

DOI: 10.24411/2658-6932-2022-10000

Для цитирования: Степашкина Е. Н. К вопросу об эффективности системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации / Е. Н. Степашкина // Контентус. – 2022. – № 9. – С. 34 – 42.

Социально-экономическое развитие в России нельзя представить без качественной, результативной и эффективной организации и деятельности системы органов исполнительной власти в целом, и конкретного органа исполнительной власти в частности.

Согласно ст.77 Конституции Российской Федерации, регионы, в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации публичной власти, самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти.

Субъект Российской Федерации в своем основном законе, закрепляет особенности статуса, полномочия, структуру и организацию деятельности органов

исполнительной власти. Например, в Республике Мордовия и Республике Татарстан такими актами являются конституции. Следует заметить, что в данных субъектах, помимо этого, также приняты специальные законы об отдельных органах исполнительной власти. Так, в Республике Мордовия приняты:

а) Закон Республики Мордовия от 30 мая 2022 года № 21-З «О Правительстве Республики Мордовия» (вступил в силу с 01.06.2022 г.) [1]. Данный закон состоит из 8 глав, которые посвящены структуре, составу и порядку формирования Правительства Республики Мордовия, организации деятельности, компетенциям, правовому положению его членов, подробному изложению взаимоотношений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта, а также с органами местного самоуправления;

б) Указ Главы Республики Мордовия от 21.11.05 №187-УГ «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия» (в редакции от 18 февраля 2022 г.) [2]. Данный указ раскрывает полную структуру системы органов исполнительной власти в республике. Так, на сегодняшний день в Республике Мордовия учреждены 14 министерств, 1 республиканская служба, 3 государственных комитета, а также 1 иной исполнительный орган власти в республике, каковым является Постоянное Представительство Республики Мордовия при Президенте Российской Федерации.

В Республике Татарстан (Татарстане) приняты следующие нормативные правовые акты:

а) Закон Республики Татарстан от 6 апреля 2005 года № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» [3]. Данный закон состоит из 10 глав и 59 статей, в котором подробно описана организация деятельности высшего исполнительного органа Республики Татарстан – Кабинета Министров Республики Татарстан. Этот закон является базовым для системы органов исполнительной власти в Республике Татарстан, поскольку в нём даются общие понятия, описана система органов исполнительной власти субъекта, ее структура, статус высшего должностного лица, высшего исполнительного органа, министерств и иных органов исполнительной власти, порядок взаимодействия структурных элементов системы органов исполнительной власти;

б) Указ Президента Республики Татарстан от 18.09.2020 г. № УП-589 «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» [4]. В данном указе закреплена система и структура, с указанием наименований всех созданных органов исполнительной власти в Республике Татарстан. В настоящее время, в Татарстане учреждены 18 министерств (что на 4 больше, нежели в Мордовии), 5 государственных комитетов (в Мордовии таковых 3), 9 иных органов исполнительной власти (в Мордовии 1), а также 12 постоянных представительств (больше на 11, чем в Республике Мордовия). Таким образом, можно сделать вывод, что при наличии схожей нормативной базе

структура исполнительной власти в Республике Татарстан представлена шире, чем в Республике Мордовия.

Анализируя законодательство Республики Мордовия и Республики Татарстан, можно сделать вывод, что нормы конституций в качестве правовой основы имеют схожие роли, поскольку системе органов исполнительной власти в республиках посвящены лишь две главы, которые содержат нормы о высшем должностном лице субъекта и о высшем исполнительном органе субъекта.

Обращаясь к истории данного вопроса, можно проследить полное хронологическое преобразование системы органов исполнительной власти в Республике Мордовия. К сегодняшнему дню, на протяжении более 15 лет система органов исполнительной власти подвергалась как значительным, так и не совсем существенным изменениям. Так, например, Указом Главы Республики Мордовия от 15.06.06 №109-УГ [5], подвергся изменению орган исполнительной власти, планирующий и организующий мероприятия по строительно-монтажным работам в республике. Изменения носили лишь формальный характер, касающийся наименования исполнительного органа.

Однако, были и изменения, которые касались введения в действие совершенно новых органов исполнительной власти. Так, например, с 2006 года на территории республики начал свою работу такой орган, как Министерство природных ресурсов Республики Мордовия, который в последствии, спустя 3 года, был преобразован в «Министерство лесного, охотничьего хозяйства и природопользования Республики Мордовия». Ему были переданы функции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, осуществляемые Республиканской службой Республики Мордовия в связи с одновременным её упразднением. Таким образом, можно проследить конкретное сосредоточение природоохранных функций в одних руках, что в свою очередь, способствует уменьшению уровня бюрократии.

На основании Указа Главы Республики Мордовия от 21.09.2012 г. № 286-УГ в структуре произошли иного вида изменения [6], функции по регулированию сферы туризма в регионе, были переданы от одного органа исполнительной власти другому. Согласно пункта 2 данного указа Министерство культуры Республики Мордовия было преобразовано в Министерство культуры и туризма Республики Мордовия, а Министерство спорта, физической культуры и туризма Республики Мордовия – в Министерство спорта и физической культуры Республики Мордовия [6]. Однако, в 2019 году данные функции были возвращены обратно, с обратным возвратом наименований данных органов. В марте 2021 года полномочия в сфере туризма переданы Министерству экономики, торговли и предпринимательства Республики Мордовия и вновь региональный орган исполнительной власти «получил» новое наименование «Министерство спорта и молодежной политики Республика Мордовия» [7].

Подобные преобразования имели место и в Республике Татарстан, однако сделать истинный вывод о целесообразности данных преобразований не

представляется возможным, поскольку оценка эффективности деятельности и организации органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, с последующим докладом Правительству не была проведена, в силу временных обстоятельств.

Существенные различия, которые заключаются в наличии либо отсутствии нормативно-правового закрепления положений об органах исполнительной власти в регионах, носят «не совсем» положительный характер. Поскольку, организация и деятельность органов исполнительной власти в регионах основывается на конституционных положениях и федеральных законах, то, следовательно, один субъект федерации не вправе кардинально отличаться от другого. Таким образом, представляется возможным переложить обязанность по разработке общего регионального законодательства в сфере органов исполнительной власти субъекта на федеральный уровень.

Данное предложение, способно сэкономить временные и финансовые ресурсы регионов, число которых на данный момент насчитывает 85 субъектов. Создать эталонную нормативно-правовую базу, без лишних региональных актов, которые в настоящее время по простому счету дублируют федерального законодателя, с одной лишь целью, показать свою уникальность. В частности, считаем возможным, принять такой федеральный закон, где будет указан полный перечень всех органов исполнительной власти с типичным наименованием, а регион в силу своих специфических (территориальных, национальных, экономических) особенностей, будет вправе принимать решение о выборочном характере каждого органа исполнительной власти, касаясь своего региона. Решение будет выражено посредством принятия регионального закона, абсолютно в каждом субъекте Российской Федерации.

Данная стратегия, на наш взгляд, способна повысить эффективность системы органов исполнительной власти в субъектах, поскольку будет присутствовать принцип полезности и конкуренции, будут сняты проблемы дублирования функций и полномочий, и не будет возможным учредить такой орган исполнительной власти, целесообразность создания и деятельность которого подпала бы под сомнение и социальное неодобрение.

Следует отметить, что определенные шаги в данном направлении федеральным законодателем сделаны. Так, например, в ст. 20 Федерального Закона от 06.10.1999 г. №184-ФЗ (утратила силу с 01.06.2022 г.) было закреплено, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации действует на постоянной основе, обеспечивает исполнение Конституции РФ, федерального и регионального законодательства на территории соответствующего субъекта Российской Федерации; наименование, структура и порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами регионов [8]. Функции и полномочия указаны идентичные для всех регионов, а в итоге, наименования высшего исполнительного органа – разные. Например,

Кабинет Министров Республики Татарстан и Правительство Республики Мордовия в Татарстане и Мордовии соответственно.

Данная особенность более ярко выражена в законодательных органах субъектов Российской Федерации. Спектр наименований весьма широк:

- а) Государственный Совет (Республика Татарстан);
- б) Государственное Собрание (Республика Мордовия);
- в) Народное Собрание (Республика Дагестан) и так далее.

Учитывать особенности регионов, согласно их историческим традициям и сформировавшимся устоев в организации государственной политики, на наш взгляд, считается не всегда правильным выбором. Поскольку придется пожертвовать единообразием, лаконичностью и доступностью восприятия для граждан других субъектов Российской Федерации. Деление субъектов федерации на такие разновидности как республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и области является достаточным критерием, для выражения особенности того или иного региона.

Отметим, что принятый новый федеральный закон (принят взамен Федерального закона № 184-ФЗ, поэтапно вступающий в юридическую силу с 01.06.2022 г.) закрепляет типичные наименования органов исполнительной власти, включая высший орган исполнительной власти субъекта РФ [9]. Согласно п.4 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) наименование должности высшего должностного лица субъекта «Глава» с указанием названия субъекта РФ [9]. В настоящее время, Высшее должностное лицо в Мордовии именуется Главой Республики Мордовия, а в Татарстане – Президентом Республики Татарстан. В соответствии с п.3 ст. 32 Закона об общих принципах № 414-ФЗ наименование высшего органа исполнительной власти «Правительство» с дальнейшим указанием названия субъекта РФ [9]. К 1 января 2023 года (дата вступления Федерального закона № 414-ФЗ в юридическую силу) субъекты РФ обязаны привести свои нормативные акты в соответствие с данным федеральным законом.

Также, существуют очевидные пробелы в федеральном законодательстве. Так, орган, осуществляющий запись актов гражданского состояния, имеет разную организационно-правовую форму, в Республике Мордовия он именуется службой, а в Республике Татарстан управлением. Отметим, что существуют такие области общественных отношений в регионах, которые не регулируются профилирующим органом (например, область охотничества в Мордовии закреплена за Министерством лесного, охотничьего хозяйства и природопользования Республики Мордовия, а в Республике Татарстан существует лишь такой орган как Министерство лесного хозяйства).

Система органов исполнительной власти региона (в том числе Республик Мордовия и Республики Татарстан) имеет множество своих особенностей, некоторые из которых зависят от исторических, национальных или иных традиций

субъекта. Структура исполнительных органов власти созданная и эффективно функционирующая в одном субъекте федерации далеко не всегда будет так же результативно «работать» в другом регионе. Оптимальная структура исполнительной региональной власти (согласно времени и обстоятельствам) способна обеспечить эффективность системы исполнительной власти, которая будет стимулировать законодательную и судебную ветви власти, но ее формирование возможно только при наличии хорошо проработанной нормативной базе и действенной стабильной системе органов государственной власти Российской Федерации в целом.

Список использованных источников

1. О правительстве Республики Мордовия: Закон РМ от 30 мая 2022 г. № 21-З // Известия Мордовии. 2022. № 58-24. 1 июня.
2. О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия : Указ Главы РМ от 21 ноября 2005 г. № 187-УГ // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан: Закон РТ от 6 апреля 2005 г. № 64-ЗРТ //Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2005. № 4 (часть I). - Ст. 344.
4. О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан : Указ Главы РТ от 18 сентября 2020 г. № УП-589 // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. О преобразовании Главной инспекции государственного архитектурно-строительного надзора Республики Мордовия в Инспекцию государственного строительного надзора Республики Мордовия : Указ Главы РМ от 15 ноября 2006 г. № 109-УГ // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. О внесении изменений в структуру исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия : Указ Главы РМ от 21 сентября 2012 г. № 286-УГ // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. Об изменении структуры исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия и внесении изменений в Указ Главы Республики Мордовия от 21 ноября 2005 г. № 187-УГ : Указ Главы РМ от 25 марта 2021 г. № 77-УГ // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - № 42. - Ст. 5005.
9. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ //Собрание законодательства. - № 52 (часть I). – Ст. 8973.

ON THE EFFECTIVENESS OF THE SYSTEM OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Stepashkina Elena Nikolaevna **

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
s558456@mail.ru

** Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "National Research Ogarev Mordovia State University"
Saransk, Russia

Abstract:

Migration has reached global proportions and is observed in all parts of our planet. With the development of technology and technology, migration has been greatly simplified. Today, the place of residence is not difficult, and modern conditions allow people to move not only between countries, but also between entire continents. However, the simplification of the movement of people across the borders of States can create threats and risks to the stability of the entire world community. In the article, the author systematized foreign practices of migration management, as well as the rationale for the need to apply a strategic approach in the management of this area.

Keywords:

migration, population movement, management, migration policy.