

УДК 342.55

DOI: 10.24411/2412-1657-2018-10013

ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

С. Ю. Русанова, А. И. Жуков, А. А. Пивоваров

В статье анализируются проблемы организации деятельности органов исполнительной власти на территории Республики Крым в условиях современной правовой действительности. Авторами обращено внимание на ограничение самостоятельности органов местного самоуправления и усиление процесса централизации власти.

Ключевые слова: Глава Республики Крым, исполнительная власть, местное самоуправление, разграничение полномочий, Республика Крым, Совет Министров Республики Крым.

Конституция Российской Федерации закрепляет за субъектами право самостоятельно образовывать органы государственной власти (ч. 2 ст. 11). Конституцией Российской Федерации определяется положение, согласно которому в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации [1]. Подобное положение также закреплено в ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Каждый субъект Российской Федерации имеет право на формирование системы органов исполнительной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ, однако со своими особенностями в зависимости от целей управления. В субъектах Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в

* Русанова Светлана Юрьевна — к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, rusanovasj@yandex.ru

Жуков Алексей Игоревич — юрисконсульт, слушатель факультета подготовки специалистов для судебной системы (юридический) Крымского филиала Российского государственного университета правосудия

Пивоваров Анатолий Андреевич — слушатель факультета подготовки специалистов для судебной системы (юридический) Крымского филиала Российского государственного университета правосудия

соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации [2, С. 202]. Необходимо отметить, что вся система органов государственной власти должна строиться на ряде основополагающих принципов, таких как суверенитет; единство системы публичной власти; принцип разделения властей; самостоятельность; законность; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; гласность; ответственность; легитимность. Они придают публичному аппарату необходимые для его успешного развития целостность и целенаправленность. Реализация каждого принципа предполагает как укрепление государственного аппарата в целом, так и расширение эффективности деятельности каждого органа публичной власти в отдельности, повышение профессионализма и ответственности государственных и муниципальных служащих всех уровней и ветвей власти [3, С. 83].

Республика Крым не так давно вошла в состав Российской Федерации, что обусловило необходимость интенсивного формирования органов власти для скорейшей интеграции всей социально-экономической системы в российское правовое поле.

Формирование системы исполнительной власти в Республике Крым основывается на положениях Конституции РФ, а также нормативно-правовых актах, определяющих правовой статус и организацию взаимоотношений органов власти, среди них: Конституция Республики Крым, Закон Республики Крым от 21 мая 2014 года «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым». Согласно ст. 81 Конституции РК, исполнительную власть в Республике Крым осуществляют Глава Республики Крым, Совет министров Республики Крым и иные органы исполнительной власти Республики Крым [7]. Следует отметить, что на сегодняшний день Глава Республики Крым, помимо прочего, замещает должность Председателя Совета Министров Республики Крым, тем самым реализуя свое право, поскольку Конституцией устанавливается диспозитивная норма: «Глава Республики Крым может совмещать свою должность с должностью Председателя Совета Министров Республики Крым» [4].

Статьи 9, 10, 11 Закона Республики Крым «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым» определяют систему органов исполнительной власти Республики Крым, а также дают определения каждой категории. На сегодняшний день (согласно законодательству) в данном субъекте система органов исполнительной власти выглядит следующим образом:

1) Совет Министров Республики Крым является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Республики Крым, который формируется Главой Республики Крым (по аналогии с Правительством РФ и Председателем Правительства РФ). Ключевой задачей Совета Министров Республики Крым является объединение и направление работы подведомственных ему органов исполнительной власти Республики Крым, а также контроль их деятельности. Формирует, возглавляет и руководит Советом Министров Республики Крым Глава Республики Крым (он же Председатель Совета Министров Республики Крым);

2) министерства Республики Крым — исполнительный орган государственной власти Республики Крым, проводящий государственную политику и осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере деятельности, отраслевое или межотраслевое управление в наиболее важных отраслях и установленных сферах деятельности, оказанию государственных услуг и

управлению государственным имуществом, а также координирующий в установленных случаях деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти Республики Крым [4]. Например, Министерство внутренней политики, информации и связи Республики Крым, Министерство здравоохранения РК, Министерство курортов и туризма Республики Крым и т.д.;

3) государственные комитеты Республики Крым, их ключевая функция — правовое регулирование контроль и надзор в установленных сферах деятельности, оказание государственных услуг, управление государственным имуществом (Государственный комитет ветеринарии Республики Крым, Государственный комитет дорожного хозяйства Республики Крым, Государственный комитет конкурентной политики Республики Крым и т.д.);

4) службы Республики Крым. Их основные функции — контроль и надзор в установленных сферах (например, Служба по земельному и фитосанитарному надзору Республики Крым);

5) агентства Республики Крым — оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, за исключением функций контроля и надзора (например, Агентство инвестиционного развития Республики Крым);

6) инспекции Республики Крым — исполнительный орган государственной власти Республики Крым, осуществляющий в установленной сфере (сферах) деятельности функции по контролю и надзору [4]. (Инспекция по жилищному надзору Республики Крым, Инспекция по труду Республики Крым и т.д.);

7) иные исполнительные органы государственной власти Республики Крым (органы специальной компетенции, в также вспомогательные исполнительные органы власти по обеспечению деятельности Главы Республики Крым и Совета Министров Республики Крым, например, Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов Совета Министров Республики Крым).

Каждый субъект формирует систему органов власти исходя из своих интересов. Сам процесс формирования и создания оптимальной системы, способной успешно руководить субъектом, протекает на каждой территории со своей спецификой, в зависимости от сложившихся условий. Тем не менее, ключевым принципом при формировании системы органов государственной власти является принцип разделения властей, и именно его реализация создает множество проблем, в особенности в вертикальной плоскости его реализации — создание эффективного механизма государственного устройства с четким разграничением полномочий между органами власти субъекта и местного самоуправления.

Государственная власти едина и требует создания баланса различных властей. Проблематика организации органов исполнительной власти заключается в создании неэффективной системы разграничения полномочий между различными уровнями власти, а также между органами власти. Анализ системы действующих органов исполнительной власти позволяет сделать вывод об их разнообразии и даже некоторой нагроможденности.

Некоторые звенья системы органов исполнительной власти Республики Крым дублируют функции друг друга, что говорит о необходимости оптимизации их работы.

Рассмотрим на примере Службы государственного строительного надзора Республики Крым и Администрации городского округа Симферополь Республики Крым. Согласно определению, указанному в Законе Республики Крым «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым», службы Республики Крым являются органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору. В Положении о Службе государственного строительного надзора указывается: «...осуществление...надзора за соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Крым, за объектами капитального строительства, выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию на объекты капитального строительства» [5]. Какие в таком случае особые формы контроля и надзора, как самостоятельному (автономному) органы принадлежат Службе капитального строительства Республики Крым, если в положении указано, что ей также отведены полномочия в сфере капитального строительства [8]. Таким образом, указанные службы осуществляют полномочия по контролю за соблюдением градостроительного законодательства, при этом что первая, что вторая — конкретно за объектами капитального строительства, ввиду чего не понятно решение местных органов власти о разделении указанных полномочий. По нашему мнению, такие действия приводят, прежде всего, к разрастанию бюрократического аппарата, а также к увеличению расходов из регионального бюджета на материальное обеспечение возможности реализации указанной функции двумя органами исполнительной власти.

Каждое министерство имеет в числе подведомственных структур порядка десяти разнообразных учреждений. Можно говорить о большой численности государственных служащих и иных работников в органах исполнительной власти региона. Оптимизация структуры исполнительной власти, в целях сокращения расходов бюджета, влечет сокращение численности сотрудников — все это приводит к возникновению судебных споров. Так, вследствие оптимизации структуры и функций государственных учреждений и государственных унитарных предприятий появились судебные споры о признании незаконным распоряжений, восстановлении на работе, выплате среднего заработка за время вынужденного прогула, взыскании морального вреда. Следует отметить, что возникающие судебные споры построены лишь на мотивах несогласия с принятым в отношении сотрудников решениями, а не с нарушением установленного порядка увольнения работника, что в свою очередь влечет отказ в удовлетворении иска. К примеру, Ленинский районный суда г. Севастополя отказывая в удовлетворении иска уволенного государственного гражданского служащего о восстановлении на работе, исходил из соблюдения работодателем порядка увольнения, при этом отвергая доводы истца о дискриминации со стороны работодателя, по мотивам их недоказанности [9].

Однако также можно утверждать о неэффективности работы достаточно большого числа сотрудников органов исполнительной власти. К сожалению, в большинстве случаев, как сотрудники младших должностей, так и руководители не имеют представления об эффективной управленческой работе в органах исполнительной власти, а их непрофессионализм и отсутствие управленческих знаний приводят к значительным ошибкам и недовольству населения. Органы исполнительной власти призваны реализовывать принятые нормативно-правовые акты в целях удовлетворения

общественных потребностей. К сожалению, именно вопрос кадровой компетенции в большинстве случаев является причиной неэффективного выполнения данной функции.

Значительной проблемой в организации и функционировании органов исполнительной власти субъектов в Российской Федерации является вопрос разграничения предметов ведения и полномочий как между органами власти, так и между уровнями власти — дублирование функций, чрезмерная централизация и прочие проблемы, связанные с отсутствием баланса полномочий. В ряде случаев разграничение полномочий прямо устанавливается нормативно-правовыми актами. Так, Распоряжение Главы Республики Крым от 19 февраля 2018 года № 68-рг «Об утверждении временного распределения функциональных обязанностей между Главой Республики Крым, Председателем Совета министров Республики Крым, заместителями Председателя Совета министров Республики Крым» определило четкое разграничение полномочий между вышеуказанными должностными лицами. Согласно данному нормативно-правовому акту, структура полномочий заместителей (их всего восемь) Председателя Совета Министров распределена по отраслевой направленности, а Глава Республики Крым выполняет все представительские функции [6]. Содержания рассматриваемого нормативного акта само по себе обуславливает необходимость разделения должности главы субъекта федерации и главы исполнительной власти.

Таким образом, на наш взгляд, для более эффективного функционирования и усовершенствования системы органов исполнительной власти в Республике Крым, необходимо осуществить ряд управленческих реорганизационных действий. Во-первых, разграничить компетенцию Главы Республики Крым и Председателя Совета Министров Республики Крым. Глава Республики Крым должен выполнять, в большинстве случаев, представительскую функцию, в то же время Председатель Совета Министров Республики Крым должен обладать максимальным набором исполнительно-распорядительных функций. Кроме того, должность Председателя Совета Министров Республики Крым требует деполитизации. При назначении Председателя Совета Министров Республики Крым необходимо рассматривать кандидатуры профессиональных управленцев, менеджеров высшего звена с достаточным опытом государственной управленческой деятельности. На наш взгляд, в Республике Крым необходимо применять модель управления «Глава — Представительный орган — Менеджер-управленец». Данная управленческая конструкция в полной мере соответствует теории разделения властей и способствует эффективной и качественной работе всей системы органов исполнительной власти в субъекте.

Во-вторых, требует решения и проблема разграничения полномочий между исполнительной властью Республики Крым и органами местного самоуправления. Конституция РФ закрепляет принципиальное положение о самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их компетенции. К сожалению, наблюдается тенденция централизации власти, невозможность органов местного самоуправления выполнять свои задачи. На данный момент задача эффективного разграничения полномочий является наиболее актуальной для формирования результативно функционирующей системы государственного управления в Республике Крым. Администрации муниципальных образований обладают собственной компетенцией для самостоятельного решения задач социально-экономического развития своей территории

и использования в этих целях всех имеющихся ресурсов, однако, например, в связи со значительными федеральными проектами, реализуемыми на территории Республики Крым, они не имеют возможности выполнять свои функции в полном объеме [9, С.186]. Таким образом, необходимо нормативно закреплять собственные полномочия муниципальных образований при решении вопросов местного значения, в том числе и при реализации как федеральных, так и региональных целевых программ. Осуществить это можно через совместное правотворчество путем принятия актов взаимодействия, разграничения полномочий, делегирования функций и тому подобное.

Проблема разграничения полномочий, устранение дублирующихся функций, оптимизация всей системы органов исполнительной власти и привлечение высококвалифицированных кадров на государственную службу — это проблемы не только Республики Крым, но и многих субъектов России. На регулирование обозначенных проблем направлено большое количество государственных программных документов, однако их решение невозможно осуществить единым мероприятием. Государству необходима комплексная политика, направленная на усовершенствование системы государственного управления, оптимизацию работы органов исполнительной власти субъектов.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.kremlin.ru/>
2. Чернова Э. Р. Правовое регулирование организации органов исполнительной власти субъектов РФ // Инновационная наука. — 2015. — №10-2. — С. 202–203.
3. Комбарова Е. В. Особенности организации и функционирования органов государственной власти на территории Республики Крым // Вестник СГЮА. — 2015. — №6 (107). — С. 81–85
4. Закон Республики Крым от 29 мая 2014 года №5-ЗКР «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/23701042/> (дата обращения: 13.05.2018)
5. Положение о Службе государственного строительного надзора Республики Крым. [Электронный ресурс]. URL: <https://sgsn.rk.gov.ru/ru/structure/3> (дата обращения: 16.05.2018)
6. Распоряжение Главы Республики Крым от 19 февраля 2018 года № 68-рг «Об утверждении временного распределения функциональных обязанностей между Главой Республики Крым, Председателем Совета министров Республики Крым, заместителями Председателя Совета министров Республики Крым» [Электронный ресурс]. URL: <https://rk.gov.ru/ru/document/show/12312> (дата обращения: 13.05.2018)
7. Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/region/cons_krim/chapter/948c9c0734b6e944a4727660f2d5a027/ (дата обращения: 13.05.2018)

8. Постановление Совета Министров Республики Крым от 27 июня 2014 года № 167 «Об утверждении Положения о Службе капитального строительства Республики Крым» [Электронный ресурс]. URL: rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_232092.doc (дата обращения: 13.05.2018)

9. Решение Ленинского районного суда города Севастополя от 7 сентября 2017 г. по делу № 2-2153/2017 [Электронный ресурс]. URL: https://leninskiy-sev.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_id=518988766&deloId=1540005&_caseType=0&_new=0&_doc=1&srvt_num=1 (дата обращения: 13.05.2018)

10. Русанова С. Ю. Муниципальные образования в Республике Крым: особенности создания и тенденции развития // Крымский научный вестник. — 2016. — №3 (9). — С. 185–198.

THE ORGANIZATION OF EXECUTIVE POWER IN THE REPUBLIC OF CRIMEA

Rusanova S.Yu.

Ph.D. (Law), Crimean affiliate
of the Russian State University of Justice

Zhukov A.I., Pivovarov A.A.

student s, Crimean affiliate
of the Russian State University of Justice

The article analyzes the problems of organizing the activities of Executive authorities in the territory of the Republic of Crimea in the conditions of modern legal reality. The authors draw attention to the limitation of the autonomy of local governments and strengthening the process of centralization of power.

Keywords: *Head of the Republic of Crimea, executive power, local self-government, delimitation of powers, the Republic of Crimea, the Council of Ministers of the Republic of Crimea.*
