экономической зоне Российской Федерации. Однако случаев уголовного наказания за них практи÷ески не известно.

Крайне неудовлетворительно ведется рекультивация нарушенных земель, особенно при нефтедобы÷е. При этом владельцы нефтяных компаний ссылаются на недостаток средств, хотя уровень рентабельности на этих предприятиях близок к 40%. А если где-то он действительно низок, то это, в первую о÷ередь, свидетельствует о неудовлетворительном хозяйствовании владельцев. Все нефтедобывающие компании и ряд других крупных хозяйствующих субъектов имеют свои авиапредприятия, много÷исленные дорогие административные здания, объекты здравоохранения для руководящих работников и другие непрофильные объекты для отдыха не только в России, но и за ее пределами. Известно, ÷то о÷ень многие руководители-нефтяники в те÷ение нескольких лет заработали ли÷ные миллиарды в том ÷исле за с÷ет нерационального природопользования и пренебрежительного отношения к экологи÷еским проблемам, ими же и создаваемым. В то же время они ли÷но не несут никакой ответственности. Пора внести в Уголовный кодекс положения, которые делали бы невозможным такую деятельность. В связи с этим нельзя не согласиться с мнением профессора Н.А. Волгина о необходимости принятия Закона о работодателях, который регламентировал бы вопросы взаимоотношений государства и трудящихся с этой категорией нашего общества [2].

В Уголовном кодексе России предусмотрено наказание за экоцид, под которым понимается массовое уничтожение растительного и животного мира, отравление атмосферы и водных ресурсов. Под это определение подходит состояние природной среды в районах деятельности некоторых нефтяных компаний и крупных хозяйственных комплексов цветной и ÷ерной металлургии. Однако закон бездействует.

В Российской Федерации к районам с о÷ень высокой экологи÷еской напряженностью, где значительно превышены возможные пределы хозяйственной емкости экосистем, относятся Норильский промышленный узел, а также Средне-Русский, Поволжский, Нижне-Донской, Западно-Уральский, Средне-Уральский, Южно-Уральский и Предсаянский регионы, т.е. плотно населенные территории. Экономический рост в них невозможен без принятия радикальных мер, в первую о÷ередь без структурной перестройки экономики [3]. Экологи÷еские проблемы и вопросы промышленной безопасности не могут быть решены, пока они не приобретут статуса приоритетных государственных задач. К этим зада÷ам должны быть отнесены проблемы повышения уровня государственного управления и контроля в сферах охраны окружающей среды и улу÷шения состояния техники безопасности во всех отраслях хозяйства.

Литература

1. *Н.П. Шмелев* До каких же пор? // Современная Европа. 2003. № 3.
2. *Волгин Н.А* Оплата труда: производство, социальная среда, государственная служба. М.: Издательство «Экзамен», 2003.
3. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке. М.: Экономика, 2002.

Сария НАНБА, Мария МЕЩЕРЯКОВА

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОРГАНАХ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ

I. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основные направления административной реформы (ликвидация избыточных функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; реализация процедур управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации; обеспечение широкого внедрения успешного опыта государственного управления на региональном уровне) свидетельствуют о необходимости внесения изменений в систему органов исполнительной власти субъектов Федерации. В рамках процесса реформирования системы государственного управления в Российской Федерации необходимо ÷етко обозначить и откорректировать на законодательном уровне правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Большая работа в этом направлении осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

В субъектах Российской Федерации основные положения, определяющие правовой статус и полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в первую очередь установлены конституциями и уставами. В

Сария НАНБА – нау÷ный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Мария МЕЩЕРЯКОВА – младший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

них, как правило, выделяются специальные разделы (главы) об органах исполнительной власти.

Подавляющее большинство уставов и конституций субъектов Федерации содержат положения только о высшем должностном лице и высшем исполнительном органе субъекта. Статус же иных органов исполнительной власти закрепляется либо в самом общем виде, как правило, в виде перечней органов или в связи с описанием статуса высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации (Республика Адыгея, Астраханская область, Брянская область, Рязанская область), либо в виде отсылки к соответствующим законам и положениям (Республика Коми, Калининградская область).

Различия в объеме правового регулирования проявляются также в порядке закрепления в уставах и конституциях статуса высшего должностного лица субъекта Федерации. Здесь можно выделить два подхода.

Первый предполагает подробное закрепление статуса высшего должностного лица, тогда как статус и полномочия высшего исполнительного органа власти устанавливаются лишь в общих ÷ертах (Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Ставропольский край, Иркутская область). Второй заклю÷ается в развернутой характеристике правового статуса высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти (Чувашская Республика, Московская область, Липецкая область).

Правовое регулирование статуса органов государственного управления в субъектах Российской Федерации, помимо уставов и конституций, осуществляется: законами субъектов о системе исполнительных органов государственной власти; специальными законами, регулирующими статус конкретного государственного органа исполнительной власти*; отраслевыми законами субъектов, отражающими отдельные элементы статуса исполнительных органов государственной власти; положениями о соответствующих органах исполнительной власти.

Законами субъектов Российской Федерации о системе исполнительных органов государственной власти устанавливаются правовые основы деятельности указанных органов, их статус, порядок функционирования и взаимодействия друг с другом, а также с федеральными органами власти. Вместе с тем характер и объем правового регулирования системы органов исполнительной власти в различных субъектах неодинаковы. По состоянию на сентябрь 2008 года в 51 субъекте Российской Федерации большинство нормативно-правовых актов, регулирующих основы деятельности органов исполнительной власти, приняты в виде законов субъектов о системе исполнительных органов государственной власти.

Так, в ряде субъектов действуют законы: «О структуре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края – Администрации Краснодарского края и системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края» [1], «О структуре Правительства Ивановской области и системе исполнительных органов государственной власти Ивановской области» [2], «О системе исполнительных органов государственной власти Томской области и структуре Администрации Томской области» [3] .

В некоторых субъектах отсутствие общего закона о системе органов исполнительной власти компенсируют специальные законы, регулирующие порядок функционирования конкретных органов власти:

- только высшего органа исполнительной власти субъекта Федерации (Республика Дагестан, Калужская область, Сахалинская область, Москва, Республика Марий Эл, Архангельская область);
- только высшего должностного лица субъекта Федерации (Магаданская область);
- высшего должностного лица и высшего органа исполнительной власти субъекта Федерации (Республика Башкортостан, Республика Калмыкия, Ставропольский край).

В субъектах Федерации действуют законы, принятые в развитие актов о системе исполнительных органов государственной власти или же специальных законов об отдельных исполнительных органах государственной власти. Также имеются законы, вклю÷ающие в себя некоторые вопросы их компетенции: о схеме управления (Тульская область, Кировская область, Тверская область), о вступлении в должность высшего должностного лица (Республика Татарстан, Читинская область), о гарантиях высшего должностного лица субъекта (Новгородская область, Ивановская область, Пермский край, Ярославская область), а также законы о правовых актах разли÷ных органов государственной власти, принятые в большинстве субъектов Федерации (в 76 из 83), в которых доста-то÷но подробно отражен порядок их принятия и вступления в силу.

И наконец, в некоторых субъектах не приняты ни базовый закон, ни специальные законы, регулирующие вопросы деятельности исполнительных органов государственной власти (Мурманская область, Свердловская область, Ленинградская область, Че÷енская Республика, Волгоградская область, Чувашская Республика, Приморский край, Белгородская область, Вологодская область). Так, в Вологодской области указанные вопросы регулируются только Уставом Вологодской области от 18 октября 2001 г. № 716-ОЗ, который содержит нормы, полностью повторяю-

* Подобным образом регулируется статус только высших органов исполнительной власти (высшего должностного лица субъекта, высшего органа исполнительной власти).

щие соответствующие положения Федерального закона № 184-ФЗ.

Следует также обратить внимание на разли÷ия в объеме правового регулирования организации исполнительной власти в субъектах Федерации. Так, Законом Орловской области от 10 декабря 2001 г. № 229-ОЗ «О системе органов исполнительной государственной власти» подробно урегулированы вопросы их функционирования, на÷иная от правовых основ и принципов деятельности указанных органов и заканчивая полными пере÷нями полномо÷ий каждого исполнительного органа власти субъекта, а также порядком принятия нормативно-правовых актов данных органов. В то же время действует закон Хабаровского края от 27 апреля 2005 г. № 272 «О системе исполнительных органов государственной власти Хабаровского края», где приводится лишь перечень основных органов власти.

Большинство субъектов Федерации пошли по пути комплексного регулирования системы исполнительных органов власти. Отсутствие базового закона о системе органов исполнительной власти и недостаточное регулирование этого вопроса в конституциях (уставах) субъектов РФ может привести к размыванию компетенции региональных органов исполнительной власти, к смешению функций отраслевых и межотраслевых органов, что отрицательно скажется на взаимоотношениях органов государственного управления по вертикали.

В связи с этим повышение эффективности деятельности региональных органов власти достижимо посредством их однородности и четкой иерархии, своевременной корректировки объемов полномочий. Возможно также внесение изменений в Федеральный закон №184-ФЗ, связанных с регулированием основ построения структуры исполнительной власти.

Кроме того, некоторые субъекты Федерации вклю÷или в систему органов исполнительной власти органы, обеспе÷ивающие деятельность высшего должностного лица и высшего исполнительного органа: аппарат (Орловская область, Псковская область, Чукотский автономный округ); администрация губернатора (Астраханская область); администрация (Кемеровская область). Законодательство части субъектов предусматривает создание и иных видов органов.

Таким образом, налицо большое количество разновидностей органов исполнительной власти субъектов. Более того, по сравнению с 2005 г. количество их наименований зна÷ительно увели÷илось.

Действительно, определить статус и компетенцию органов исполнительной власти субъектов РФ при подобной «пестроте» их видов представляется достаточно сложным, более того, затруднено и взаимодействие этих органов по вертикали [4].

Система органов исполнительной власти некоторых субъектов РФ вклю÷ает в себя органы с аналоги÷ными федеральным наименованиями – министерства, службы и агентства. Вместе с тем *функции и полномочия региональных органов не всегда соответствуют функциям и полномочиям федеральных органов с аналогичными наименованиями* Если Указом Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» ÷етко установлены функции федеральных органов (министерств, служб и агентств), то функциональная составляющая межотраслевых органов достато÷но многообразна.

Так, согласно статье 7 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 5 июля 2005 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики» министерство Республики является исполнительным органом государственной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере, а также оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в установленной сфере деятельности.

Агентство Красноярского края может осуществлять нормативное правовое регулирование в определенной области государственного управления и (или) контроль и (или) надзор в определенной области государственного управления [5] .

В процессе реформирования системы исполнительной власти часть субъектов Федерации переняли федеральный опыт по установлению трехзвенной системы исполнительных органов государственной власти (Республики Алтай, Бурятия, Ингушетия, Тыва, Пермский край, Астраханская область, Калининградская область). В результате сложилась ситуация, при которой одни и те же сферы государственного управления относятся к ведению различных по своему правовому статусу органов (в первую очередь это имеет отношение к органам межотраслевой компетенции). То же самое касается и про÷их органов исполнительной власти субъектов РФ (комитеты, департаменты, управления, комиссии и т. д.).

Непоследовательность регионального законодателя в изменении структуры государственного управления привела к нали÷ию в одних субъектах органов с двойными наименованиями, в то время как в других каждое из наименований подразумевает конкретный вид органа исполнительной власти. Так, Закон Костромской области от 22 ноября 2005 г. № 339-ЗКО «О системе исполнительных органов государственной власти Костромской области» устанавливает статус служб (инспекций) и управлений (комитетов), тогда как в Удмуртской Республике данные органы Законом от 31 марта 2004 г. № 13-РЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Удмуртской Республики» поименованы отдельно, а следовательно, обладают разли÷ным статусом. Может возникнуть и обратная ситуация, когда соблюдается формальное равенство правового статуса органов при фактичес-

ких разли÷иях в характере и объеме их полномочий.

По мнению некоторых исследователей [6], особенности отдельных регионов не должны вести к неоправданным различиям в правовом регулировании региональных систем исполнительной власти. *Нормативные акты, принимаемые в разных регионах по вопросам развития этих систем, не должны содержать существенных несогласованностей и прямых противоречий. Между регионами в процессе правотвор÷еской деятельности в данной сфере должны существовать отношения координации,* сотрудни÷ества. Субъекты Российской Федерации, реформируя систему органов исполнительной власти, могут ÷астично использовать федеральный опыт, устанавливая при этом собственные структурные виды органов исполнительной власти с у÷етом особенностей отдельно взятого субъекта.

Таким образом, активная правотвор÷еская деятельность последних лет потребовала зна÷ительного обновления действующего регионального законодательства. *Наряду с увеличением массива нормативно-правовых актов регионального уровня обнаружилось недостаточно высокое качество и содержательное несовершенство правовых актов, ÷то существенно осложняет их реализацию. В результате сама система региональных органов власти приобрела весьма подвижный и нестабильный характер.*

Построение же стабильной и эффективной системы исполнительной власти является одной из важных оперативных составляющих административной реформы [7]. Тем не менее региональному аспекту этого вопроса до сих пор не уделялось должного внимания.

II. Правовые механизмы совершенствованиявзаимодействия органов исполнительной власти

Основным механизмом реализации административной реформы в Российской Федерации является обеспе÷ение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанное взаимодействие осуществляется в отношении предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако следует отметить, ÷то *в положениях о федеральных органах исполнительной власти отсутствуютнормы о взаимодействии с исполнительными органами субъектов Российской Федерации. Отражены лишь нормы общего характера о взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Вопросы взаимодействия органов не урегулированы и в законах о системе исполнительной власти в субъектах Российской Федерации* (Республика Алтай, Томская область, Хабаровский край, Новосибирская область и т.д.).

Правовое регулирование основ взаимодействия органов исполнительной власти требует более тщательной регламентации. Представляется целесообразным отразить в актах об исполнительных органах формы их взаимодействия, к которым могут быть отнесены, в ÷астности: полномо÷ия по внесению проектов федеральных законов; планирование и реализация совместных мероприятий; обмен информацией, необходимой для реализации полномочий органов исполнительной власти; подготовка предложений по совершенствованию законодательства по предметам совместного ведения и др.

Эффективному взаимодействию исполнительных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации препятствует неодинаковая сфера деятельности указанных органов. Поскольку федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти по предметам совместного ведения образуют единую систему исполнительной власти, то важна их однородность и согласованность в осуществляемой деятельности.

Так, на федеральном уровне действует Министерство экономи÷еского развития Российской Федерации, а, в частности, в Республике Марий Эл – Министерство внешних экономических связей, на федеральном уровне действует Министерство культуры, а в Республике Калмыкия – Министерство культуры, национальной политики и религии. Таким образом, выявляется разли÷ная компетенция данных органов. Также следует отметить, ÷то в положениях о федеральных министерствах в отдельный раздел выделены полномочия министерства, вместе с тем в аналогичном положении субъекта Федерации разделы посвящены функциям, правам. Например, в Положении о Министерстве культуры Российской Федерации содержится раздел II – Полномо÷ия, к которым, в ÷астности, отнесены: ведение государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, электронной базы данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей, реестра перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей, предназначенных для обмена, государственного каталога музейного фонда Российской Федерации, государственного регистра фильмов [8].

В то же время Положение о Министерстве культуры, национальной политики и религии Республики Калмыкия относит к его функциям, в том ÷исле, государственный у÷ет и охрану недвижимых памятников истории и культуры федерального и республиканского зна÷ения, обеспечивает особый режим охраны и использования объектов культуры, наиболее зна÷имых культурных ценностей, вклю÷енных в пере÷ень объектов культурного достояния Республики Калмыкия [9].

В законодательстве федерально-

го и регионального уровней происходит смешение таких базовых категорий правового регулирования, как «компетенция», «полномо÷ие», «функции», ÷то обусловлено отсутствием их четкого законодательного закрепления. Здесь проявляется непоследовательность законодателя, который ранее в Федеральном законе «О принципах и порядке разграни÷ения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24.06.1999 № 119-ФЗ определял компетенцию как совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 2).

Немаловажную роль во взаимодействии федеральных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации играют целевые программы. На уровне Федерации соответствующие целевые программы принимаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Практика же субъектов Российской Федерации идет по пути принятия законов. Так, действуют Закон Республики Алтай «О республиканской целевой программе «Отходы 2008-2009» от 14.05.2008 г. № 50-РЗ, Закон Красноярского края «О краевой целевой программе «Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в Красноярском крае» на 2008-2010 годы» от 06.12.2007 г., областной Закон «Об областной целевой программе «Развитие агропромышленного комплекса Новгородской области на 2008-2012 годы» от 07.02.2008 г. Принятие целевых программ в субъекте Российской Федерации на уровне закона обусловлено положением Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ, согласно которому законом субъекта Российской Федерации утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (п. «г» ÷асти 2 статьи 5). Судебная практика, в ÷астности Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 5 апреля 2006 года № 60-Г06-4 по вопросу правомерности Постановления Совета народных депутатов Кам÷атской области от 16 мая 2003 года № 500 об утверждении долгосро÷ной областной целевой программы «Экономи÷еское и социальное развитие коренных мало÷исленных народов Севера в Кам÷атской области на период до 2011 года», свидетельствует, ÷то к программам социально-экономи÷еского развития субъекта Российской Федерации относятся целевые программы и долгосро÷ные целевые программы, которые должны утверждаться законами субъекта Российской Федерации [10].

Положительной тенденцией развития законодательства субъектов Российской Федерации является принятие законов о взаимодействии органов государственной власти субъектов с некоммер÷ескими организациями. Указанные законы, например, действуют в Республиках Алтай, Дагестан, Пермском крае, Оренбургской области и т.д. В них закреплены принципы и формы взаимодействия органов государственной власти субъектов с организациями. К ÷ислу основных форм взаимодействия законы субъектов относят: государственную поддержку общественных объединений (социальный заказ, государственные гранты, предоставление льгот, в том числе по налогам); привлечение представителей общественных объединений к у÷астию в подготовке проектов законов, иных нормативных правовых актов; информационный обмен; заклю÷ение договоров на выполнение работ и предоставление услуг и др.

Таким образом, правовое регулирование государственного управления нуждается в проведении постоянного мониторинга адекватности структуры и функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации целям и задачам административной реформы.

Литература

1. Закон Краснодарского края от 07.06.2001 г. № 365-КЗ // Кубанские новости. N 106, 28.06.2001. Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2001, июль, N 24.
2. Закон Ивановской области от 27.12.2005 г. № 181-ОЗ // Ивановская газета. N 240 (3629), 2005.28.12; Собрание законодательства Ивановской области. Специальный выпуск, 28.12.2005; Законы Ивановской области и документы Законодательного Собрания. 2005. Декабрь. N 24 (189), официальное издание.
3. Закон Томской области от 07.02. 2006 г. № 17-ОЗ / Официальные ведомости Государственной Думы Томской области: сборник нормативных правовых актов. 2006. N 50(111) // Собрание законодательства Томской области. 2006. N 2(7).
4. Материалы проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации». М., 2005.
5. Закон Красноярского края от 10.07.2008 N 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органов исполнительной власти Красноярского края» / Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 14.07.2008. N 35 (256).
6. *Вишняков В.Г* Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. № 7. 2006.
7. *Шаров А.В*. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2004. № 5.
8. Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 406 «О министерстве культуры Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 22, Ст. 2583.
9. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 03.11.1999 № 217 «Об утверждении положения Министерства культуры, национальной политики и по делам религии Республики Калмыкия».
10. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 5 апреля 2006 года № 60-ГО6-4.