Усова Светлана Евгеньевна – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института ТОГУ (г. Хабаровск). E-mail: kjhl@list.ru

К вопросу об организации системы и структуры органов исполнительной власти

В статье в аспекте административной реформы рассматриваются проблемы формирования оптимальной системы и структуры органов исполнительной власти в Российской Федерации, которые бы позволили эффективно и с минимальными затратами решать задачи государственного управления.

Ключевые слова: общество, государство, власть, государственный орган, орган исполнительной власти, функции органов исполнительной власти

Власть – сложный многоаспектный феномен, проявляющийся в разных организационных формах, методах её осуществления, целях, системе отношений. Государственная власть (разновидность социальной власти) – это публично-политическое отношение господства и подчиненности между субъектами, опирающееся на государственное принуждение. Утрата властью способности подчинять с помощью методов убеждения и принуждения ведет к её параличу со всеми вытекающими последствиями.

Государство – это, прежде всего, исторически сложившаяся, сознательно организованная социальная сила, управляющая обществом, оказывающая большое воздействие на жизнь индивидов и всего общества. Государство не должно быть слабым и пассивным, но оно и не должно возвышаться над обществом. Политический идеал – сильное государство, осознающее, вместе с тем, пределы своего вмешательства в жизнь общества. Пределы государственного вмешательства в общественную жизнь – это одна из постоянных и сложных проблем теории и практики государства и права [1].

Немаловажную роль в организации оптимальной системы государственного управления играет организация исполнительной власти. На сегодняшний день еще остается актуальным вопрос идеальной организации исполнительной власти, поэтому все мероприятия в рамках административных реформ во всех странах призваны способствовать укреплению законности, развитию открытости и доступности информации о деятельности государственных органов. Их цель – сделать государства более социально сплоченными и сильными, "приблизить" государство к гражданину и обеспечить всеобъемлющую конкурентоспособность страны.

Основными целями современной российской административной реформы объявлены оптимизация и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти, изменение системы, структуры и режима функционирования органов исполнительной власти, простота и эффективность

работы государственных органов, совершенствование отношений между ними и хозяйствующими субъектами, демократизация управления, его открытость и доступность для граждан.

В связи с целями перед исполнителями административной реформы поставлены соответствующие задачи: оптимизация функций органов исполнительной власти и структуры исполнительной власти; реформирование государственной службы; совершенствование управленческих процедур; создание административной юстиции.

Основная задача на сегодняшний день – формирование недорогого и эффективного исполнительного аппарата, отвечающего потребностям всего общества. Указом Президента РФ от 23 июля 2003 года № 314 оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти определена в качестве приоритетного направления административной реформы.

Понятие "функция федерального органа исполнительной власти" означает нормативно установленный вид властной деятельности указанного органа государства, постоянно осуществляемый им в масштабах Российской Федерации.

В административном законодательстве не существовала официально установленная типология функций органов исполнительной власти. В результате реализации Указов Президента РФРФ от 9 марта 2004 года №314 и от 20 мая 2004 года № 649 и пересмотра функций федеральных органов исполнительной власти, осуществленного Правительственной комиссией по проведению административной реформы, принята следующая типология функций органов исполнительной власти:

1) функции по принятию нормативных правовых актов;

2) функции по контролю и надзору;

3) функции по управлению государственным имуществом;

4) функции по оказанию государственных услуг.

Признано, что эти функции являются "неотъемлемо государственными" и осуществляются федеральными органами исполнительной власти.

В контексте Указа Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649 под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание (на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами) правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Под функциями по контролю и надзору понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на

осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти (непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам) услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти концептуально было признано необходимым, в первую очередь, оптимизировать функции федеральных органов исполнительной власти. Оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти означает: упразднение функций избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; передачу функций федеральных органов исполнительной власти саморегулируемым организациям в области экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом; завершение процесса разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

До марта 2003 года функции федеральных органов исполнительной власти осуществлялись в "нерасчлененном виде". Каждое министерство, государственный комитет, служба, агентство сочетали в себе политические, регулятивные, правотворческие, контрольные, надзорные функции и функции оказания государственных услуг [2].

Отсутствие четкого разграничения функций федеральных органов исполнительной власти порождало сложный механизм согласований при принятии Правительством РФ решений, а при их выполнении – сложный механизм координации отношений между различными органами-соисполнителями, что приводило к увеличению численности государственного аппарата, снижению эффективности его работы, возможности проявления коррупции.

Один из важнейших выводов, сделанный Комиссией Правительства РФ по проведению административной реформы, состоял в том, что необходимо не только расчленить разные государственные функции, типизировать их, но надо

и разделить их между разными типами федеральных органов исполнительной власти. То есть, на основе типизации государственных функций нужно типизировать и федеральные органы исполнительной власти [2].

Разделение функций государственного управления между различными типами федеральных органов исполнительной власти реализовано в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", который в последующем был изменен и дополнен.

В новой редакции Указа выделены следующие типы функций:

- регулятивные;
- контроля и надзора;
- управления государственным имуществом;
- оказания государственных услуг.

На основе установленной типологии функций государственного управления федеральных органов исполнительной власти в рамках проводимой административной реформы Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" создана трехуровневая структура федеральных органов власти (министерство – служба – агентство), позволяющая четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования.

Рассмотрим основные признаки (черты) образования и организации деятельности государственных органов исполнительной власти, государственного управления.

Первый признак органа исполнительной власти РФ состоит в том, что его высшим звеном (управляющей подсистемой) является Правительство РФ, коллегиальный орган, осуществляющий свои исполнительно-распорядительные функции, в основном, в форме принятия постановлений, которые являются нормативно-правовыми актами по предметам ведения РФ и совместному ведению с субъектами РФ и обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

В ст. 113 Конституции РФ, кроме этого, закреплен принцип единоначалия, касающийся основных направлений деятельности Правительства РФ как исполнительного органа государственной власти, определяемых Председателем Правительства РФ, который организует работу Правительства РФ. Однако способы и пути решения проблем по определяемым им направлениям принимаются коллегиально в форме постановлений Правительства РФ. Аналогично, в целом, реализуется принцип единоначалия и коллегиальности органами исполнительной власти субъектов РФ, при одном отличии: там глава субъекта РФ является одновременно и высшим должностным лицом исполнительной власти субъекта РФ, что более эффективно влияет на реализацию принципа целостности системы исполнительной власти в субъекте РФ, нежели на уровне Российской Федерации.

Второй признак органов исполнительной власти касается предмета

ведения, его границ и порядка принятия актов управления федеральными государственными органами исполнительной власти и государственными органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (в соответствии с частью 2 ст. 77), т. е. в этой правовой ситуации образуется единая система исполнительной власти в РФ, что еще не является признаком целостного единства системы, а может качественно характеризовать приближение к этому состоянию. Однако в соответствии с частью 2 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или, в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, до решения этого вопроса соответствующим судом.

Постановления и распоряжения Правительства РФ, принятые по предметам ведения и в объеме полномочий, могут быть отменены указом Президента РФ в случае противоречия их не только Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, но и указам Президента РФ. Это существенно отличает их от вышеуказанной правовой ситуации.

В другом случае органы исполнительной власти субъектов РФ по предметам ведения субъекта РФ в соответствии со ст. 73 Конституции РФ обладают всей полнотой государственной власти и принимают свои решения на основании статей конституций республик в составе России и статей уставов субъектов РФ, а также иных законов субъектов РФ. При этом, в соответствии частью 6 ст. 76 Конституции РФ, если существуют противоречия (правовая коллизия) между федеральным законом и законом субъекта РФ, то вне пределов ведения РФ (п. 4 ст. 76) действует нормативно-правовой акт субъекта РФ, что также не способствует укреплению целостности системы исполнительной власти в РФ.

Третий признак касается нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Их решения (акты управления) всегда принимаются на основании Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, т. е. акты федеральных органов исполнительной власти являются не только подзаконными актами в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, но по иерархии актов управления они не должны противоречить нормативным указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ.

Исключение составляют решения (акты управления) органов исполнительной власти субъектов РФ, принятые в соответствии со ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ. Их акты управления в этом случае обладают всей полнотой государственной власти. Они только не должны на своем уровне противоречить конституции (уставу), закону и правовому акту главы субъекта (высшего должностного лица) РФ. Этот признак также не способствует укреплению

целостного единства исполнительной власти в РФ.

Четвертый признак касается также единства системы органов исполнительной системы по предметам ведения и в объеме полномочий. К решениям органов власти (в том числе и к решениям исполнительной власти – Правительства РФ), принятым им по предметам ведения и в объеме полномочий, Президент РФ в соответствии с частью 2 ст. 80 Конституции РФ "обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти...", а в соответствии с частью 1 ст. 85 "может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ...". В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Однако Президент РФ, руководствуясь частью 3 ст. 115, отменяет постановления и распоряжения Правительства РФ, что вступает в правовую коллизию со ст. ст. 10 и 110 Конституции РФ, так как исполнительная власть самостоятельна. При этом, в соответствии с частью 2 ст. 85, "Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом".

В соответствии с частью 2 ст. 77 по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ образована единая система исполнительной власти РФ, однако управляющая подсистема (Правительство РФ) подчинена непосредственно Президенту РФ, так как он назначает Председателя Правительства РФ, его заместителей и министров, но главное – отменяет постановления Правительства РФ и решает другие административно-правовые вопросы. По отношению к управляемой подсистеме государственной исполнительной власти субъектов РФ, их неправомерные управленческие решения Президент РФ (часть 2 ст. 85) может только приостановить до окончательного решения этого вопроса соответствующим судом. Это существенно не только отражается на целостном единстве системы исполнительной власти как юридической декларации, к которой следует стремиться, но и в целом ставит под вопрос существование единства системы исполнительной власти в Российской Федерации (часть 2 ст. 77 Конституции РФ). Нет сомнений в целесообразности разработки и принятия Федерального закона "О Федеральных органах исполнительной власти", но не менее важна разработка и принятие федерального закона "О целостной системе исполнительных органов власти в Российской Федерации". По-прежнему актуальной является проблема разграничения компетенции Президента РФ и Правительства РФ в соответствующем разделе Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации". Это связано не только с дублированием функций структурными подразделениями различных органов власти, в связи с чем ослаблена ответственность за результаты деятельности, но частыми структурными "перестройками", не

способствующими стабилизации управленческих отношений, их позитивной преемственности, а также с неоправданными дополнительными финансовыми расходами на переподготовку кадров и их социальную защиту.

Частые изменения организационной структуры федеральных органов исполнительной власти "в целях повышения эффективности ее функционирования" не могут иметь научного обоснования, так как функции государства имеют объективный характер, а структуры создаются и корректируются исключительно под осуществление объективных функций. Вопрос стоит в ином ракурсе: как научно организовать эти предметные виды деятельности, для реализации которых созданы один или несколько специальных федеральных государственных органов исполнительной власти; как научно организовать эффективное управление в этой сфере адекватно сложившимся факторам и условиям внешней среды и – самое важное для нашей отрасли знания – как в этих условиях осуществлять административно-правовое регулирование управленческих отношений в целях повышения их эффективности – это, по существу, и является предметом науки административного права.

Литература и источники:

1. Кузьмин, В. П. Теория государства и права : учеб. пособие / В. П. Кузьмин. – Хабаровск : Изд-во Тихоокеанского гос. ун-та, 2005. – С. 45 – 100.

2. Хабриева, Т. Я. Административная реформа: решения и проблемы / Т. Я. Хабриева, А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 3 – 23.

3. Ноздрачев, А. Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. – 2005. – № 8. – С. 9 – 17.

4. Нарышкин, С. Е. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2006. – № 11.

5. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

6. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2004. – № 21. – Ст. 2023.

7. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 24.09.2007 № 1274 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2007. – № 40. – Ст. 4717.

8. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.

9. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг. : Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

10. О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. – 2008. – № 7. – Ст. 633.

11. Конституция РФ. – М., 2009. – 107 с.