**Органы исполнительной власти: понятие, признаки, правовые основы образования и принципы деятельности**

B.C. Четвериков

Возникновение термина «исполнительная власть» за рубежом имеет сравнительно давнюю историю как принцип разделение власти и создания системы «сдержек» и «противовесов»: то есть увеличение объема власти какого-либо государственного органа или должностного лица должно быть адекватно увеличению объема ответственности во избежание неконтролируемых видов государственной власти. В нашей стране исполнительная власть законодательно впервые была закреплена как самостоятельная ветвь государственной власти в ст. 10, 11 и 110 Конституции РФ, принятой на референдуме •12 декабря 1993 г.

В ст. 10 утверждается: «Государственная власть в Российс кой Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» В этой статье следовало бы указать, что самостоятельность вышеназванных ветвей единой государственной власти касается только предметов ведения и объема полномочий, что не очень четко записано далее в п. 2 ст. 11, где сказано, что «раз граничение предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации...» осуществляется Конституцией РФ (в главе 5 — законодательная власть, главе 6 — исполнительная власть, главе - 7 судебная власть), а разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляется еще, кроме Конституции РФ, Федеративными и иными договорами.

Следовательно, правовые основы образования и организация деятельности органов исполнительной власти закреплены нормами ст. 10 и 11 Конституции РФ как самостоятельной государственной власти, предмет ведения и полномочия которой закреплены в главе 6 Конституции РФ и в ФКЗ «О Правительстве РФ».

Первый признак органа исполнительной власти РФ состоит в том, что его высшим звеном (подсистемой) является Правительство РФ, коллегиальный орган, осуществляющий свои 1 исполнительно-распорядительные функции, в основном, в форме коллегиального принятия постановлений Правительства РФ, которые являются нормативно-правовыми актами по предметам ведения и в объеме компетенции Правительства РФ и обя-! зательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Аналогично правительства и администрации осуществляют свою деятельность на уровне субъектов РФ.

При этом, в ст. 113 также отмечен и принцип единоначалия в определении основных направлений деятельности Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти, определяемых Председателем Правительства РФ; он также организует работу Правительства РФ (ст. 113). Однако способы и пути решения проблем по определенным направлениям принимаются коллегиально в форме нормативных постановлений Правительства РФ. Аналогично в целом реализуется принцип единоначалия и коллегиальности в государственном управлении и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Второй признак органов исполнительной власти, касается предмета ведения, его границ и порядка принятия административно-правовых актов. В одном случае они принимаются на основании Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ (касается системы федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с п. 2, ст. 77 и п. 1,2, ст. 115 Конституции РФ по предметам ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ).

В другом случае органы исполнительной власти субъектов РФ по предметам ведения субъекта РФ в соответствии с ст. 73 Конституции РФ обладают всей полнотой государственной власти и принимают свои решения на основании норм конституций республик в составе России и норм Уставов субъектов РФ, а также иных законов субъектов РФ. При этом, в соответствии п. 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 функционирования системы исполнительной власти РФ.

Третий признак касается федеральных органов исполнительной власти. Их решения (акты управления) всегда принимаются на основании законов и указов Президента РФ, то есть являются не только подзаконными актами в сфере управления, но по иерархии актов управления они не должны противоречить нормативным указам Президента РФ, которые являются высшими подзаконными актами управления, в случае их противоречия указу, он отменяет эти акты федеральных органов исполнительной власти, исключение составляют решения (акты управления) органов исполнительной власти субъектов РФ. Он своим указом только приостанавливает действие этих решений (актов) в случае противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (п. 2, ст. 85 Конституции РФ). То есть действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ не могут быть приостановлены, если они противоречат указу Президента РФ. Здесь даже не оговаривается условие ст. 73, когда субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Это также является признаком, ослабляющим целостность системы исполнительной власти РФ.

Четвертый признак органов исполнительной власти отражен в п. 1 ст. 11 << Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ (исполнительная власть - выделено автором Б.Ч.) и суды РФ», то есть к перечисленным в ст. 10 органам государственной власти дополняется и Президент РФ как глава государства (п. 1 ст. 80 Конституции РФ).

Президент РФ как глава государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (выделено автором - Б.Ч.). Не являясь по Конституции РФ высшим должностным лицом государственных органов исполнительной власти, он не только реализует огромный объем функций органов исполнительной власти (см. Глава 4), что вступает в правовую коллизию с высшей по значению ст. 10 Конституции РФ (см. ст. 16). Актуальный вопрос разграничения компетенции ФКЗ «О Правительстве РФ», принятый 17 декабря 1997 г. был практически решен, но принятая одновременно обеими палатами Федерального Собрания РФ 31 декабря 1997 г. поправка у ФКЗ проблему разграничения полномочий Президента РФ и Правительства РФ сделала опять наиболее острой, что также ослабляет самостоятельность и целостность системы исполнительной власти в РФ.

Пятый признак касается единства системы органов исполнительной системы по предметам ведения и в объеме компетенции. 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 (п. 2. ст. 80, п. 1. ст. 85) может использовать согласительные процедуры (выделено-автором Б.Ч. ) для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и в случае недостижения согласованного решения передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Однако Президент РФ, руководствуясь п. 3. ст. 115, отменяет Постановления и распоряжения Правительства РФ, что вступает в правовую коллизию ст. 10. При этом в соответствии с п. 2 ст. 85 Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти 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 п. 2 ст. 77 по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ образована единая система исполнительной власти РФ, однако управляющая подсистема (субъект управления) подчинена непосредственно Президенту РФ, так как он назначает Председателя Правительства РФ, его заместителей и министров, но, главное, отменяет Постановления Правительства РФ и решает другие вопросы, а по отношению к управляемой подсистеме исполнительной власти субъектов РФ, их решения Президент РФ (п. 2 ст. 85) может только приостанавливать до решения этого вопроса соответствующим судом. То есть в результате этого ставится под сомнение само единство системы исполнительной власти.

Шестой признак органов исполнительной власти. Система органов исполнительной власти включает три подсистемы.

Управляющая подсистема (высший орган исполнительный власти) — правительство РФ как коллегиальный орган (субъект управления). Управляемая подсистема ФОИВ России и одновременно управляющая своими одноименными органами на уровне субъектов РФ и территориальными органами исполнительной власти, реализующими некоторые функции исполнительной власти. Третий уровень подсистемы правительства и администрации субъектов РФ, является управляемой подсистемой по предметам ведения РФ и совместному ведению РФ и субъектов РФ (в некоторых субъектах РФ функции исполнительной власти осуществляет президент как глава исполнительной власти), что также усложняет осуществление единства и целостности системы исполнительной власти РФ.

Исходя из содержания перечисленных выше признаков органов исполнительной власти, необходима разработка и принятие федерального закона «О целостной системе органов исполнительной власти РФ», пока же действует указ Президента РФ, принятый от 14 августа 1996 г., который не отвечает требованиям единства и целостности системы исполнительной власти РФ, так как регламентирует деятельность только ФОИВ, а не всей системы исполнительной власти РФ.

При этом в соответствии с пунктом г) ст. 71 «установление системы федеральных органов исполнительной власти» находится в ведении Российской Федерации, а в соответствии п. 1 ст. 76 по предметам ведения РФ принимаются ФКЗ и ФЗ, имеющие прямое действие на всей территории РФ.

В случае принятия федерального закона «О целостной системе органов исполнительной власти в РФ», в соответствии с пунктом г), ст. 71 и п. 1, ст. 76 Конституции РФ уже можно не только говорить о единой системе исполнительной власти, но и на практике укреплять исполнительную вертикаль, что положительно скажется на эффективности деятельности всей системы исполнительной власти и укреплении вертикали власти в РФ, что, по существу, и делается в настоящее время, только пока усилиями института полномочных представителей Президента РФ в Федеральных округах, что далеко не достаточно.

Кроме этого, в принятом указе Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «Структура федеральных органов исполнительной власти» юридически некорректно первым пунктом стоит Правительство РФ, когда согласно ст. 10, 11 и 110 Правительство РФ является органом исполнительной власти РФ и не должно входить в структуру федеральных органов исполнительной власти.

Реализуя исполнительную власть, Правительство РФ осуществляет большой объем распорядительных функций, принимая постановления и распоряжения по предметам ведения и в объеме компетенции, которые обязательны для исполнения федеральными органами власти, органами исполнительной власти субъектов РФ; за исключением ст. 73 и п. 4. ст. 76 исполнительная власть субъектов РФ осуществляет собственное правовое регулирование, а в соответствии с п. 6 ст. 76 в случае противоречия, между федеральным законом и законом субъекта РФ, действует закон субъекта РФ. А так как ст. 73 имеет расширительное толкование, то есть то, что не указано в ст. 71 и 72 относится к исключительному ведению государственной власти субъекта РФ, то это в конечном итоге усложняет реализацию принципа единства органов исполнительной власти как целостной системы в реализации функций государственной власти.

О большом объеме осуществления исполнительных функций Президента РФ можно судить по многим статьям Конституции РФ. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ, последний утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов власти, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ст. 111-112), определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу, при этом не являясь высшим должностным лицом исполнительной власти, как в предыдущей Конституции РФ. На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Смешивание предметов ведения и полномочий Правительства РФ как самостоятельной ветви государственной власти с предметом ведения и полномочиями федеральных органов исполнительной власти не способствует упорядочиванию деятельности, приведению в состояние целостного единства всей системы исполнительной власти в России.

К федеральным органам исполнительной власти согласно указу Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 (в текущей ред. указов Президента РФ от 11 марта 2003 г.) относятся:

1) Федеральные министерства;

2) Государственные комитеты;

3) Федеральные комиссии России;

4) Федеральные службы России;

5) Российские агентства;

6) Федеральные надзоры России;

7) Иные федеральные органы исполнительной власти:

а) Главное управление специальных программ Президента РФ;

б) Государственная техническая комиссия при Президенте РФ;

в) Управление делами Президента РФ;

г) Комитет РФ по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами;

д) Комитет РФ по финансовому мониторингу.

Особая роль исполнительной власти заключается в том, что в распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти (например, финансы, средства коммуникации, армия, внутренние войска, милиция, службы внутренней и внешней безопасности и т. п. ).

Исполнительная власть по своей природе не тождественна административной власти, так как административная власть — это, прежде всего, реализация внесудебного, то есть административного принуждения.

Особое значение в осуществлении функций исполнительной власти отводится конституционным принципам организации деятельности исполнительной власти.

К конституционным следует отнести такие принципы: народовластие, социальная справедливость, демократизм, верховенство закона, разграничения предметов ведения, функциональная самостоятельность ветвей власти, законность, приоритет прав человека и гражданина, легитимность, гласность, централизация и децентрализация, федерализм и объективный учет национальных интересов больших и малых народов.

Принцип народовластия, закрепленный в ст. 3 Конституции РФ, означает, что народ является носителем суверенитета и единственным источником власти, он реализует свою власть непосредственно и через органы государственной власти, в том числе органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Контроль за деятельностью органов исполнительной власти должен осуществляться как со стороны органов представительной и судебной властей, так и непосредственно народом. При этом используются различные формы контроля за работой управленческого аппарата и должностных лиц. Следует оценивать, в какой мере реализуется воля народа в принимаемых законах. Если они реально выражают волю большинства народа, то федеральные законы являются правовой формой народовластия.

Принцип социальной справедливости (ст. 2, 7 Конституции РФ) закреплен в социальной политике государства, которая направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако эта наиболее актуальная функция государства пока остается наиболее трудноразрешимой в обозримом будущем. В деятельности органов исполнительной власти конституционное право граждан на социально-экономическую защиту, защиту от посягательств на их жизнь, здоровье, собственность, права, свободы и законные интересы корреспондируется с обязанностью уполномоченных на то органов, должностных лиц рассмотреть обращение и принять по нему необходимое решение. Пока же оклад Президента РФ — 100 тыс. руб., министров и депутатов ГД России — 50 тыс. руб., а МРОТ гарантированный государством с 2002 г. — 450 руб., даже декларировать в законе осуществление социальной политики государства, мягко говоря, преждевременно.

Принцип демократизма отражен в ст. 1, 3, 12, 31, 32 и др. Конституции РФ. Реализация этого принципа демократизма осуществляется в двух основных формах: непосредственная — в референдумах, свободных выборах, собраниях, конференциях, сходах граждан, подачах петиций (коллективные обращения граждан по совершенствованию законодательства) и др.; представительная — через выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Принцип верховенства закона (ст. 4, 15 Конституции РФ) означает иерархическую правовую систему в соответствии с юридической значимостью нормативных правовых актов. Высшей юридической силой обладает основной закон государства — Конституция РФ. Все нормативно-правовые акты должны приниматься на основании и во исполнение основного закона.

Принцип разграничения предметов ведения, функциональной самостоятельности ветвей государственной власти, ее баланса закреплен в ст. 10 и 11 Конституции РФ.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий (ст. 71, 72, 73 Конституции РФ) проявляется также и в том, что акты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ не должны быть противоречивы. Осуществляя свои полномочия, федеральные органы исполнительной власти создают свои территориальные структуры и назначают соответствующих должностных лиц, а также по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации передают им часть своих полномочий, если это не противоречит Конституции России и федеральным законам. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Федерации также передают им часть своих полномочий.

Принцип законности (ст. 15 Конституции РФ), в отличие от верховенства закона означает, что органы государственной власти, в том числе исполнительной, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения равны перед законом и обязаны его соблюдать.

Принцип приоритета прав человека и гражданина (ст. 2,18 Конституции РФ) в законодательстве и, особенно, в административной практике наиболее актуален. Для правового государства должно быть характерно то, что права личности являются высшей ценностью, а все государственные органы и, в первую очередь, органы исполнительной власти, несут ответственность за несоблюдение этих прав. Права человека и гражданина должны быть реально и надежно защищены от любого злоупотребления органов государства и должностных лиц.

Принцип легитимности тесно связан с принципом демократизма, то есть оказания доверия и поддержки народом органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии со ст. 32, 33, 130, 131 Конституции РФ. Без осуществления этого принципа любые органы государственной власти и органы местного самоуправления будут функционировать неэффективно, решая преимущественно задачи узкого круга лиц.

Принцип гласности (ст. 24 Конституции РФ) предполагает не только открытость информации и, прежде всего, законодательства, но и доступность, и подотчетность государственных учреждений и должностных лиц по вопросам, затрагивающим интересы граждан. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего обозрения.

Принцип федеративного устройства Российской Федерации (ст. 1, 5 Конституции РФ) предполагает государственную целостность, единство государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправие и самоопределение народов в РФ.

Принцип сочетания централизации и децентрализации.

Необходимость централизации вытекает из единства данной системы, когда объем функций и полномочий каждого органа исполнительной власти четко очерчен законодательством (ст. 71-73 Конституции РФ).

Принцип централизации в настоящее время имеет большое созидательное значение, ибо в нашем многонациональном государстве система органов исполнительной власти, закрепленная Конституцией РФ, законами и указами Президента РФ, является важнейшей гарантией против участившихся явлений сепаратизма.

Принцип децентрализации касается предметов ведения и полномочий субъектов Федерации (ст. 73 Конституции РФ), а также комплекса вопросов местного самоуправления в решении своих задач экономического и социально-культурного характера.

Принцип объективного учета национальных особенностей (ст. 17,19 Конституции) в деятельности органов исполнительной власти и государственного управлении в России в настоящее время является одним из наиболее актуальных. Многочисленные межнациональные конфликты требуют внимательного изучения этого принципа и учета при организации деятельности органов исполнительной власти. К сожалению, объем административной правосубъектности зависит не только от социального положения человека, но и от его национальности, что вступает в противоречие с конституционным принципом равноправия (часть 3 ст. 5 и часть 2.ст. 19), а ст. 69, пункт в) ст. 71 и пункт б) ст. 72 Конституции России вступают в правовую коллизию с этим конституционным принципом, а согласно части 2 ст. 16 «Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации».