**Понятие органов исполнительной власти, система и структура**

B.C. Четвериков

Специфику и правовой статус органа государственной власти определяют его функции и задачи, формы и методы, которые он реализует от имени государства, в объеме и пределах своей компетенции. Эти полномочия состоят в праве органа исполнительной власти, государственного управления, их должностных лиц издавать нормативные правовые акты обязательные для тех, кому они адресованы, и применять меры государственного воздействия (убеждения, стимулирования и принуждения), обеспечивающие их реализацию.

В действующем законодательстве термины «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления» используются как равнозначные в основном только в положениях о ФОИВ, утвержденных указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ (например, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление...). На уровне субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти имеют структурные подразделения (отраслевые, линейные и функциональные), которые также осуществляют в своей сфере и в объеме полномочий задачи государственного управления. Также государственное управление осуществляют администрации органов МСУ, предприятий, учреждений и организаций с государственной формой собственности.

Орган исполнительной власти является частью государственного аппарата, имеет установленную законом или другим нормативным правовым актом компетенцию, структуру, метод образования, территориальный масштаб деятельности и уполномочен выступать от имени государства, реализовывать исполнительно-распорядительную деятельность при повседневном регулировании управленческих отношений в сфере хозяйственной, социально-культурной, а также осуществление государственного управления в административно-политической сфере и межотраслевыми комплексами.

Административная правосубъектность органов исполнительной власти возникает одновременно с их образованием, а прекращается в связи с их упразднением. Объем компетенции органов исполнительной власти (задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности) находит свое выражение и закрепление в соответствующих законах, положениях, уставах и других нормативно-правовых актах.

Органы исполнительной власти можно классифицировать по:

• характеру компетенции;

Ш основаниям и порядку образования;

• порядку решения подведомственных вопросов; Ш территориальной деятельности.

По характеру компетенции органы исполнительной власти подразделяются:

1) общей компетенции, решающие вопросы управления во всех сферах жизнедеятельности населения на определенной территории (Правительство РФ; правительства республик в составе России, краев, областей, городов федерального значения; администрации областей других субъектов РФ);

2) отраслевой компетенции, решающие вопросы в пределах одной отрасли управления (в основном все министерства, некоторые государственные комитеты, департаменты и др.), то есть субъекты принимающие в большей части правовые акты, обязательные для исполнения внутри отрасли;

3) межотраслевой компетенции, решающие вопросы межотраслевого характера, то есть принимающие нормативные правовые акты по предметам ведения и в объеме полномочий, обязательные для исполнения неподчиненными им органами (например, министерство финансов, министерство экономического развития и торговли, государственные комитеты стандартизации и метрологии, по статистики и др.).

По основаниям образования органы исполнительной власти классифицируются:

1) конституционные или уставные органы государственной власти (президенты и их администрации, правительства, главы субъектов федерации и их администрации);

2) создаваемые на основе законов и подзаконных актов (министерства, государственные комитеты, федеральные службы, федеральные надзоры, федеральные комиссии, агентства, департаменты, управления и другие ведомства). По порядку образования:

1) избираемые населением (президенты, главы субъектов РФ и др.);

2) образуемые путем издания указа Президента РФ, указов президентов республик, распоряжений глав правительств, администраций субъектов федераций.

По порядку решения вопросов:

1) коллегиальные органы (Правительства РФ, правительства субъектов РФ, большинство государственных комитетов);

2) единоначальные органы, в которых руководителем в подведомственных вопросах единолично принимается решение (например, министерства, агентства, службы, надзоры и др.).

С учетом территориального масштаба деятельности органы исполнительной власти могут быть двух уровней: 1) федерального и 2) субъектов Российской Федерации.

Система федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ)

Система ФОИВ — это совокупность государственных органов, взаимосвязанных и взаимозависимых, образующих целостное единство в процессе реализации исполнительной власти на всей территории Российской Федерации. Система ФОИВ основана на принципе федерализма и административно-территориального деления, и в пределах ведения и полномочий Российской Федерации и по предметам их совместного ведения с субъектами Российской Федерации представляет собой единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (п. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Государство как социальная система реализует множество функций по обеспечению динамической устойчивости и суверенитета своего существования как по отношению к внешней среде (другим государствам), так и к регуляции отношений между гражданами (организациями) и государственными структурами. При реализации своих функций государство как целостная система может выступать в различных формах. Например, как субъект международного сообщества; как форма объединения людей на определенной территории посредством юридической связи (гражданства); как выразитель и гарант общих интересов и целей; как средство или механизм легитимного принуждения в интересах общей воли граждан; как специфическая форма самоуправления в обществе и др.

Исполнительная власть как одна из ветвей государственной власти оперативно и повседневно реализует по предметам ведения и в объеме своих полномочий наибольший объем функций и задач государственного управления.

В систему федеральных органов исполнительной власти, утвержденную указом Президента РФ от 14.08.1996 г. № 1176 входят: министерства Российской Федерации, Государственные комитеты РФ, Федеральные комиссии России, Федеральные службы России, Российские агентства, Федеральные надзоры России, Федеральные комиссии, а также иные Федеральные органы исполнительной власти при Президенте РФ.

Министерство РФ — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществля-• ющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр России (федеральный министр).

Государственный комитет РФ, Федеральная комиссия России — федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Государственный комитет РФ, Федеральную комиссию России возглавляют соответственно председатель Государственного комитета РФ, председатель Федеральной комиссии России.

Федеральная служба России, Российское агентство, Федеральный надзор России — федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу России возглавляет руководитель (директор) Федеральной службы России, Российское агентство — генеральный директор Российского агентства, Федеральный надзор России — начальник Федерального надзора России.

Создание ФОИВ, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом России по предложению Председателя Правительства России.

Положения о ФОИВ, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, ФКЗ и ФЗ, утверждаются указом Президента РФ, а положение о других федеральных органах исполнительной власти утверждается постановлением Правительства России.

Предельная численность и фонд оплаты труда работников центрального аппарата и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти утверждаются Правительством РФ.

Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности указом Президента РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Заместители федеральных министров назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ, если иное не установлено федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами, назначаются на должность и освобождаются от должности в особо устанавливаемом порядке.

Система органов исполнительной власти основана на принципе федерализма и административно-территориального деления, что нашло отражение в Конституции РФ, конституциях республик в составе России, уставах субъектов РФ, федеральных законах и законах субъектов РФ.

В соответствии с принципом система органов исполнительной власти включает два уровня:

• федеральные органы исполнительной власти РФ;

• органы исполнительной власти субъектов РФ (республик в составе России, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов).

Являясь единой системой исполнительной власти в РФ, эти органы призваны, в пределах своих полномочий, решать основные социально-экономические задачи, защищать основные права и свободы граждан, обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан.

Особое положение у нас занимает институт президентуры, что, в конечном счете, существенно отражается на разрешении многих экономических и организационно-правовых проблем не только на теоретическом, но и на практическом уровне. Некоторые авторы, например, Коренев А.П. относит Президента РФ к федеральным органам исполнительной власти. Алехин А.П. по удельному весу полномочий и их характеру считает его «особым субъектом исполнительной власти» (2,11).

Правовой статус Президента России как главы государства, согласующего действия трех самостоятельных ветвей власти и как де-факто высшее должностное лицо исполнительной власти (отменяет постановление Правительства РФ и отправляет его в отставку, имеет право председательствовать на заседании Правительства РФ), требует конституционного разрешения его взаимоотношений с Правительством России, что не нашло четкого правового закрепления в ФКЗ «О Правительстве РФ», принятом 17.12. 1997 г., в ред. 31.12.1997 г.

**Структура федеральных органов исполнительной власти**

Структура федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) — это форма взаимосвязи элементов (органов) системы, образованная в целях успешной реализации функций и задач государственного управления по предметам ведения и в объеме полномочий. Неделимым элементом организационной структуры ФОИВ является должность федерального государственного служащего.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных структур системы федеральных органов исполнительной власти осуществляется после консультаций с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Финансирование этих органов в основном осуществляется из средств федерального бюджета.

Создание структуры ФОИВ, их реорганизация и ликвидация осуществляется в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Действующая структура ФОИВ утверждена указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 в текущей ред. указа Президента РФ от 25.11. 2003 г. № 1389.

В структуру федеральных органов исполнительной власти входят: Правительство РФ, а в указе Президента РФ «О системе ФОИВ», Правительство РФ не входит в систему и структуру ФОИВ, так как в соответствии с ст. 10, 110 Конституции РФ Правительство РФ является органом исполнительной власти, которая самостоятельна по предметам ведения и в объеме полномочий;

• 23 министерства РФ, из них 5 министерств подчинены непосредственно Президенту РФ;

• 7 Государственных комитетов РФ;

• 2 Федеральные комиссии;

• 10 Федеральных служб России, из них 5 подчинены непосредственно Президенту РФ;

7 Российских агентств;

• 2 Федеральных надзора России.

Иные ФОИВ (структурные подразделения института президентуры):

1) Главное управление специальных программ Президента РФ;\*

2) Государственная техническая комиссия при Президенте РФ;\*

3) Управление делами Президента Российской Федерации;\*

4) Комитет РФ по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами;\*

5) Комитет РФ по финансовому мониторингу.\*

6) Государственный комитет РФ по оборонному заказу при Министерстве обороны РФ\*.

Наличие в администрации Президента РФ иных федеральных органов исполнительной власти, а также принимаемые указы и распоряжения Президента РФ, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (часть 3, ст. 90 Конституции РФ) — все это является своеобразным отличительным признаком исполнительной власти в России и создает сложности в определении места и роли института президентуры в основах конституционного строя России.

На практике существует как бы «второе» Правительство РФ, которое принимает большинство решений по реализации внутренних и внешних функций государственного управления, подобное дублирование не способствует повышению эффективности государственного управления и, как следствие, не способствует социально-экономическому развитию России.

В связи с этим необходимо внесение изменений в ФКЗ «О Правительстве РФ» с целью расширения правового статуса Правительства РФ как единственного полномочного органа, возглавляющего всю систему органов исполнительной власти. Необходимо также принять ФЗ «О целостной системе исполнительной власти РФ» и ФЗ «О Президенте РФ» с целью упорядочения конституционного статуса Президента как главы государства и высшего должностного лица исполнительной власти, для снятия правовой коллизии ст. 10 и ст. 11 Конституции РФ по вопросу количества субъектов государственной власти. Необходимо также принятие следующих ФЗ: «Управленческий кодекс РФ»; «Об административных процедурах»; «Основы административного судопроизводства»; «Административные суды» и др.

Президент РФ как глава государства осуществляет представительные функции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции РФ).

Орган исполнительной власти как целостная система управления должен при этом иметь научно-обоснованную организационную структуру и штаты. Должность федерального государственного служащего является основным элементом структуры органа исполнительной власти. Каждая организационная структура имеет вертикальную связь между соподчиненными органами управления и горизонтальное построение отдельных подразделений.

Горизонтальное построение органа исполнительной власти включает в себя три составные части: руководство, коллегиальный орган и аппарат управления. К руководству относятся руководитель, его первый заместитель и заместители. Распределение должностных обязанностей между руководителями закрепляется соответствующими правовыми актами. Коллегии, как совещательные органы при начальнике, создаются во всех министерствах, государственных комитетах и иных федеральных органах исполнительной власти. Они вырабатывают проекты решений по наиболее важным вопросам, отнесенным к их компетенции. Решения коллегий, как правило, имеют рекомендательный характер, но, будучи объявленными приказом руководителя органа (например, приказом министра), они становятся обязательны для исполнения. К аппарату органа исполнительной власти относятся все его структурные подразделения и должностные лица, определенные правовым актом руководителя.

Штатное расписание — это правовой документ, в котором закреплено, кто персонально осуществляет функции и за что отвечает. Штатное расписание утверждается руководителем органа, предприятия, учреждения или организации.

Руководитель органа исполнительной власти утверждает штатное расписание, содержащее перечни структурных подразделений, их наименование, должности и оклады.