

Седалищева Прасковья Ивановна

магистрант

Институт государственного

и международного права

ФГБОУ ВО «Уральский государственный

юридический университет»

г. Екатеринбург, Свердловская область

СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ

Аннотация: в статье отмечено, что структура федеральных органов исполнительной власти включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, Правительство Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральное министерство.

Не существует юридического определения системы и структуры исполнительных органов. Конституция Российской Федерации [1] часто использует эти понятия довольно часто («система» – статьи 5, 7, 12, 15, 41, 71, 72, 75, 77, 118, «структура» – статьи 112, 131), эти условия все чаще используются в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Их нет, так как таких понятий в федеральных законах нет.

В 1999 году Конституционный суд Российской Федерации рассказал об определении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Причиной рассмотрения дела была просьба Государственной Думы о толковании положений статьи 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Основанием для рассмотрения дела явилась явная неопределенность в понимании этих конституционных положений.

Конституционный Суд Российской Федерации установил, что из положений статьи 71 (пункт «г») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со своим ст. 5 (часть 3), 10, 11, 72 (п. н.), 77, 78 (часть 1) и 110 следует, что в систему федеральных органов исполнительной власти входит Правительство Российской Федерации в составе Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, а также министерств и других федеральных органов исполнительной власти, которые определяются на основании Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и других федеральных законов.

Из статьи 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации в связи со статьей 71 (пункт «г»), 83 (пункт «д»), 110, 111, 114 и 115, следует, что содержащаяся в нем концепция «структуры федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, включенных в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечения выполнения Правительством Российской Федерации порученных им задач и полномочий.

Структура федеральных органов исполнительной власти predetermined задачами и полномочиями Правительства Российской Федерации по реализации исполнительной власти, как это предусмотрено в статье 114 Конституции Российской Федерации и указанных в федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральные органы исполнительной власти и исполнительные органы субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации (часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации). Отметим, что Конституция Российской Федерации не предусматривает формирование исполнительных органов в федеральных округах России.

Создание и формирование системы федеральных органов исполнительной власти, порядок их организации и деятельности находятся под юрисдикцией Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации).

Система исполнительных органов Российской Федерации структурирована как по вертикали, так и по горизонтали. Это двойное разделение имеет важное структурное и функциональное значение для распределения компетенции между отдельными элементами этой системы как вертикально, так и между исполнительными органами того же уровня [2, с. 190].

Вертикальное разделение – это разделение исполнительных органов на соответствующих уровнях управления. Федеральный уровень состоит из федеральных органов исполнительной власти, районный уровень – исполнительные органы федеральных округов, а региональный уровень – исполнительные органы субъектов Российской Федерации. Такое разделение системы исполнительных органов предполагает разделение их полномочий по вертикали, между центром, районами и регионами. Он основан на положениях статей 71 – 79 Конституции Российской Федерации.

Горизонтальное разделение определяется структурой функций исполнительных органов каждого уровня правительства.

Районный уровень представлен исполнительной властью, созданной федеральными органами исполнительной власти в федеральных округах. Обратим внимание, что районные власти полностью независимы, наделены многочисленными функциями конкретного федерального округа.

На региональном уровне образованы исполнительные органы субъектов Российской Федерации. Эта система устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федерального закона 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Для более полного понимания административного и правового статуса исполнительных органов необходимо дифференцировать органы отраслевого и межотраслевого управления в системе органов исполнительной власти.

Термин «секторальное управление» в настоящее время используется крайне редко, он конституционно не фиксирован. В действующем законодательстве

отсутствуют административные и правовые нормы, специально предназначенные для организации государственного управления на основе секторального и межотраслевого управления [3, с. 37].

Под управлением государственного управления понимается совокупность органов управления, предприятий и учреждений, связанных общим объектом управления (промышленность, сельское хозяйство, оборона и т. д.) во главе с федеральным министерством. Последнее, что мы особо отметим, поскольку выполнение некоторых функций, одновременно с участием различных министерств, проводилось ранее государственными комитетами. Это, например, функции планирования, стандартизации, строительства и т. д. Государственные комитеты выполняли функции межотраслевого управления.

Главное для государственных комитетов было то, что они специализировались на выполнении одной или нескольких функций, общих для всех или для группы ветвей власти; их функции в основном обеспечивали координацию и контроль за деятельностью не подчиненных министерств. Нормативные правовые акты государственных комитетов в сфере их компетенции были для них обязательными.

Нынешняя структура федеральных органов исполнительной власти не имеет государственных комитетов. Тем не менее, мы не можем утверждать, что секторальные и межсекторальные методы управления забыты и не используются. Да, всесоюзный классификатор отраслей народного хозяйства заменяется общероссийским классификатором хозяйственной деятельности, Продуктов и услуг, который классифицирует и кодирует хозяйственную деятельность и информацию о них.

В современной системе федеральных органов исполнительной власти отраслевое управление является функцией федерального министерства, хотя эта функция не так четко выражена, как раньше. Современное федеральное министерство является исполнительным органом, который выполняет функции по разработке государственной политики и регулированию в установленной сфере

деятельности. Он координирует и контролирует деятельность федеральных служб и федеральных агентств, находящихся под его юрисдикцией.

Межсекторальный характер функций федеральных органов исполнительной власти проявляется, когда, например, федеральное министерство принимает решения, которые являются обязательными для других федеральных органов исполнительной власти.

Мы подчеркиваем, что законодатель не использует термин «управленческая ветвь», но использует довольно близкий, но не эквивалентный термин «установленный объем деятельности». В связи с этим можно произвольно называть федеральное министерство компетенцией отраслевой компетенции.

С целью обеспечения гражданской защиты государства и в условиях чрезвычайных ситуаций (в особенности техногенных, природных катастроф, аварий и т. д.) главное значение имеет активность Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Аппараты Министерства реализовывают управление нужной подготовкой жителей и разных объектов к гражданской защите на факт особенных ситуаций, одновременно со специальными подразделениями Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации спасатели МЧС России первыми прибывают на помощь людям, пострадавшим от естественных аномалий (наводнений, землетрясений, ураганов и т. д.), они воссоздают ресурсы жизнеобеспечения, расчищают завалы, воссоздают для начального применения разваленные объекты, воссоздают пути сообщения при авариях и т. д. Подразделения МЧС России оказывают помощь народам иных государств, потерпевшим от стихии. Спасатели МЧС России постоянно пребывают в готовности и зачастую первыми приходят на место стихийных бедствий для спасения людей и первоначального возобновления объектов жизнедеятельности за рубежом. «Силовые» министерства и ведомства (обороны, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям, службы безопасности и т. д.), отдельные прочие министерства (иностраннных дел, юстиции) находятся под прямым управлением президента, иными управляет правительство.

В качестве примера успешного функционального структурирования органов исполнительной власти по отраслевым и межсекторальным принципам можно привести Закон Республики Татарстан 2005 года «Об исполнительных органах Правительства Республики Татарстан». Он определяет исполнительную ветвь:

1) общая компетенция – исполнительный орган, осуществляющий государственное управление по вопросам своей юрисдикции на подчиненной территории, объединяющий и направляющий деятельность подчиненных исполнительных органов отраслевой, межсекторальной и специальной компетенции;

2) отраслевая компетенция – это исполнительный орган, который проводит государственную политику и выполняет управленческие функции в отношении порученной ей отрасли или сферы деятельности;

3) межсекторальная компетенция является исполнительным органом, осуществляющим межсекторальную координацию по вопросам, входящим в его компетенцию, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности;

4) особая компетенция – это исполнительный орган, который выполняет отдельные административные, контрольные, разрешительные, координирующие, организационные, нормативные и другие специальные управленческие функции в определенной сфере деятельности.

Таким образом, межсекторальное управление представляет собой особый вид управленческой деятельности, осуществляемой государственными органами с межведомственными полномочиями в отношении организационно не подлежащих управлению объектами, содержание которых представляет собой специализированную межсекторальную координацию и функциональное регулирование по вопросам, входящим в их компетенцию.

Особенности правового статуса федерального органа исполнительной власти определяют его место и роль в системе органов исполнительной власти, компетенцию, сферу прав и обязанностей, механизм отношений с другими государственными органами.

В соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента Российской Федерации №314, созданы и действуют федеральные министерства, которые установили нормотворческую деятельность и развитие государственной политики в соответствующих секторах и сферах общественной жизни; федеральные службы по надзору и контролю; федеральные агентства как структуры, реализующие ряд практических функций.

Идентификация конкретных особенностей правового статуса, которыми в настоящее время пользуются федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, и является целью настоящей статьи.

Трансформации в структуре федеральных органов исполнительной власти привели к консолидации федеральных министерств и формированию их полномочий на отраслевой основе. У федеральных министерств снова были «контуры» отраслевой компетенции, которая в принципе соответствует положениям Конституции Российской Федерации. Например, федеральные министерства, входящие в состав федеральных органов исполнительной власти, утвержденных Указом Президента Российской Федерации №314, секторальный принцип компетенции почти соответствует перечню субъектов юрисдикции Российской Федерации и совместной юрисдикции Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации) [4, с. 48].

Таким образом, можно сказать, что федеральное министерство в настоящее время является отраслевым исполнительным органом.

Федеральное министерство характеризуется как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции развития государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере деятельности, установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Напомним, что федеральное министерство имеет право координировать и контролировать деятельность федеральных служб и федеральных агентств, находящихся под его полномочиями, и не имеет права осуществлять функции контроля и надзора за функционированием государственного имущества, кроме

случаев, установленных постановлениями Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Это отличает его правовой статус от правового статуса других федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, федеральное министерство является «руководителем», ведущим в сфере деятельности, возложенной на него. В то же время он должен функционировать, в основном, с помощью законодательного (нормативного) регулирования.

Принадлежность нормотворческой функции к федеральным министерствам существенно отличает их от других федеральных органов исполнительной власти. Федеральное министерство, с одной стороны, несет ответственность за точное и неуклонное исполнение законов и, следовательно, за положение дел в переданной ему сфере, а с другой стороны, должно регулировать социальные отношения, чтобы государственное администрирование в назначенной сфере осуществлялось должным образом.

Федеральное министерство как «глава» должно определить стратегию и тактику развития сферы (отрасли), доверенные ему, а также определенные сферы деятельности подчиненных органов исполнительной власти. Это связано с тем, что федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся под его юрисдикцией, должны осуществлять государственную политику в сфере деятельности, порученной федеральному министерству.

Правительство Российской Федерации вправе отменить действия федеральных органов исполнительной власти или приостановить действие этих актов (статья 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). Руководители федеральных министерств и других органов исполнительной власти Российской Федерации выносят свои приказы в пределах компетенции каждого из этих органов на основании и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, постановлениями и распоряжениями Президента, указами и распоряжениями Правительства Российской Федерации. Колледжи этих органов обсуждают и решают на регулярных

встречах основные вопросы своей компетенции, председателями коллегий являются руководители указанных органов. Решения колледжей исполняются по указанию этих руководителей.

Список литературы

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 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. – 04.08.2014. – №31. – Ст. 4398.
2. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» от 6 октября 2003 года (в редакции Федерального Закона от 12 октября 2005 года 129-ФЗ / Под общей редакцией заслуженного юриста В.Т. Шкатулло. – М., 2012. – С. 190.
3. Костров А.М. Гражданская оборона: Учебник. – М., 2012. – С. 37.
4. Организация и обеспечение работ по ликвидации последствий ЧС/НГУ. – Новосибирск, 2014. – С. 48.