Лекция. Административно-правовой статус органов исполнительной власти.

План:

*4.1. Понятие органов исполнительной власти.*

*4.2. Виды органов исполнительной власти.*

*4.3. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти.*

*4.4. Правительство Российской Федерации.*

*4.5. Федеральные и территориальные органы исполнительной власти.*

*4.6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*

Рекомендуемые материалы

4.1. Понятие органов исполнительной власти

Очевидно, что, если речь идет об исполнительной власти, о государственной деятельности по ее практической реализации, неизбежен вопрос о том, какому именно звену государственно-властного механизма, построенному на началах разделения властей, поручается такого рода деятельность.

Конституция РФ 1993 г. вместо термина "государственное управление" ввела в оборот понятие "исполнительная власть". И теперь конституционные нормы содержат ряд общих положений, из содержания которых можно получить известное представление как о самой исполнительной власти, так и о реализующих ее органах. Так, ст. 77 (ч. 2) Конституции РФ говорит о том, что в пределах ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Так впервые появляется конституционное упоминание об органах исполнительной власти.

Республики, входящие в состав Федерации, самостоятельно устанавливают систему республиканских органов власти, включающую и органы исполнительной власти.

Так, в ст. 116 Конституции Республики Татарстан записано, что Кабинет Министров Республики - Правительство - является исполнительным и распорядительным органом государственной власти Республики. В некоторых случаях данные позиции конкретизируются. Так, ст. 63 Конституции Республики Карелия возлагает осуществление исполнительно-распорядительных функций на главу исполнительной власти (т.е. на Председателя Правительства) и органы государственного управления (министерства, государственные комитеты и другие ведомства, должностных лиц).

Ст. Конституции ДНР гласит, что Глава Донецкой Народной Республики является высшим должностным лицом Донецкой Народной Республики, осуществляет руководство исполнительной властью в Донецкой Народной Республике.

В уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов также закрепляются соответствующие звенья системы исполнительных органов. Так, в соответствии со ст. 107 Устава Курганской области исполнительным и распорядительным органом государственной власти является администрация (правительство) области.

Действующее законодательство наряду с широким использованием термина "органы исполнительной власти" часто содержит упоминания об "исполнительных органах", о "государственных органах управления". А Указ Президента РФ "О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти" от 17 марта 1997 г. характеризует субъекты исполнительной власти как "органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление".

Наконец, Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. (с последующими дополнениями и изменениями) допустил возможность использования в одном значении терминов "исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации" и "органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации". Представляется, что в таком же значении могут характеризоваться и все органы исполнительной власти, включая федеральные.

Используя современную конституционную терминологию, мы говорим в подобном смысле о субъектах исполнительной власти или же, что по своей сути адекватно, - об органах исполнительной власти. Налицо тождественность понятий "субъект исполнительной власти" и "орган исполнительной власти".

Действующее законодательство, опирающееся на Конституцию РФ, не отказывается от выработанных административно-правовой теорией и практикой понятий, необходимых для характеристики того вида государственной деятельности, который в наши дни предназначен для осуществления в различных сферах нашей жизни исполнительной власти. В силу этого, говоря об органах исполнительной власти, мы подразумеваем (несмотря на их новое наименование) органы государства, осуществляющие от его имени государственно-управленческую деятельность. Значит, есть все необходимые основания не забывать о том, что они являются органами государственного управления. В то же время возможно использование и такого собирательного термина, как исполнительные органы, для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности.

При этом следует учитывать, что исполнительными по своей сути являются вообще все органы, осуществляющие управленческие функции и за пределами государственно-управленческой деятельности, т.е. действующие в системе местного самоуправления, в управлении внутренней жизнью государственных организаций, а также общественных объединений.

Таким образом, итоговые позиции, относящиеся к выяснению понятия и признаков органов исполнительной власти (исполнительных органов), выражаются в следующем.

1. По точному конституционному смыслу под органами исполнительной власти подразумеваются лишь те звенья государственного аппарата, которые сопутствуют органам законодательной (представительной) власти в системе разделения властей. Подобное ограничительное их понимание приводит к необоснованному выводу о том, что якобы органы исполнительной власти функционируют только на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Опровержение такого вывода содержится как в федеральном законодательстве, так и, в особенности, в законодательстве субъектов Федерации (например, нормы о территориальных и местных исполнительных органах). В то же время нельзя не учитывать отсутствие федерального закона об исполнительной власти и ее организации, что пока приводит к тому, что лишь на федеральном уровне определяются система и структура органов исполнительной власти. Что же касается дальнейших уровней государственно-управленческой деятельности, то их организационные формы (т.е. органы управления) отличаются крайним разнообразием и отсутствием должной упорядоченности. Это дает основания рассматривать в их качестве любые организационно-правовые формы проявления государственно-управленческой деятельности, т.е. характеризовать их в качестве исполнительных органов.

2. Исполнительные органы представляют собой составную часть государственного аппарата с особой функциональной нагрузкой, суть которой заключается в практической реализации задач и функций исполнительной власти в процессе управления или регулирования в сферах экономической, социальной и административно-политической жизни. Соответственно своему специфическому, т.е. исполнительному, назначению эти органы осуществляют повседневную деятельность исполнительного и распорядительного характера.

3. Органы исполнительной власти являются носителями определенного объема государственно-властных (юридически властных) полномочий. Эти полномочия выражаются прежде всего в издании исполнительными органами правовых актов в пределах своей управленческой компетенции и в обеспечении их исполнения имеющимися в их распоряжении организационными и юридическими средствами (включая средства административного, т.е. внесудебного, принуждения). Наличие определенного объема юридически властных полномочий, выражаемых вовне, т.е. за пределами данного органа, - наиболее существенный элемент компетенции органов исполнительной власти.

Издаваемые исполнительными органами правовые акты не подменяют собой акты законодательных и судебных органов государственной власти. С одной стороны, они подзаконны, но предназначены для исполнения требований, содержащихся в законах. С другой стороны, правовые акты исполнительных органов отличаются от актов судебных органов, имеющих преимущественно негативно-юрисдикционный характер, и не выражают присущие судебным органам функции и полномочия правосудия.

4. Исполнительные органы представляют собой разновидность государственных организаций, в числе которых действуют также государственные организации. Но последние не являются носителями государственно-властных полномочий, не выполняют функции по реализации исполнительной власти, поскольку представляют собой не органы государства, а соответствующим образом организованные трудовые коллективы, основным назначением которых является создание материальных ценностей (например, завод), оказание тех или иных материальных услуг, наконец, осуществление социальных функций (например, больница, школа).

В существующих сейчас государственных организациях также в определенном объеме функционируют те или иные управленческие звенья (администрация завода), чья компетенция реализуется в целях "самоорганизации", т.е. в интересах нормальной работы организации. Именно в этих границах такие управленческие звенья обладают внутриорганизационными юридически властными возможностями (например, ректор вуза).

Следует учитывать, что в стране действует множество общественных организаций, имеющих собственные исполнительные органы, выражающие интересы и волю членов таких организаций. Их чисто внутриорганизационные полномочия выводят их, как и государственные организации, из числа органов исполнительной власти в их государственно-правовом понимании.

5. Исполнительные органы также представляют собой определенные трудовые коллективы, формируемые государством в соответствии с их целевым назначением на базе определенной организационной структуры. Имеется в виду внутреннее построение органа, предполагающее наличие совокупности государственных должностей (штаты), распределение между ними обязанностей и ответственности, определение объема полномочий каждого работника (должностного лица), занимающего соответствующую должность государственной службы. Именно государственные служащие составляют сердцевину штатной характеристики органов исполнительной власти (исполнительных органов).

6. Органы исполнительной власти обладают оперативной самостоятельностью, границы которой устанавливаются закрепленной за ними компетенцией; последняя определяет основы правового положения данного органа либо в нормах Конституции РФ (например, Правительства РФ), либо в нормах конституций и уставов субъектов Федерации, либо в нормах федерального и регионального законодательства, либо, наконец, в нормах индивидуальных положений о них, утверждаемых в установленном порядке. Компетенция исполнительного органа выражает его задачи, функции, обязанности, полномочия и ответственность.

В рамках компетенции исполнительные органы совершают юридически значимые действия, выражающие их административную право- и дееспособность. В этом смысле наиболее показательны различные варианты нормотворческой (установление правил поведения), правоисполнительной (обеспечение реализации законодательных и подзаконных правил поведения) и правоохранительной (наблюдение за правильностью проведения в жизнь правовых норм) деятельности.

7. Характеризуя исполнительные органы в целом, необходимо учитывать, что практически от их имени действуют и, соответственно, представляют их в конкретных управленческих отношениях должностные лица, сами по себе исполнительными органами не являющиеся.

8. Каждый орган исполнительной власти имеет определенный для него законодательством территориальный масштаб деятельности, учитывающий особенности федеративного устройства России.

9. Образование, реорганизация и ликвидация исполнительных органов осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ и ее субъектов, Президентом РФ, главами республик, краев, областей и т.п. либо по их представлению соответствующими представительными (законодательными) органами власти.

Таковы наиболее общие черты, совокупность которых позволяет получить необходимое представление об административной правосубъектности органов исполнительной власти (исполнительных органов) или же органов государственного управления.

Итак, орган исполнительной власти - структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе управления (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества.

4.2. Виды органов исполнительной власти

Система органов исполнительной власти многообразна. Огромная территория страны, 89 различных по многим факторам субъектов РФ (экономические, социальные, географические условия регионов и территорий и т.п.) - все это неизбежно сказывается на решении организационных проблем, связанных с построением такой системы государственного управления хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством, какова могла бы с наибольшей эффективностью способствовать реформированию жизни России.

Критерии, в соответствии с которыми действующие органы исполнительной власти могут быть разделены на определенные классификационные группы, различны. Их может быть достаточно много, если принимать во внимание все возможные оттенки характеристики той или иной группы таких органов. Поэтому предлагается наиболее значимая, т.е. имеющая принципиальное значение, их классификация.

1. Исходя из федеративного государственного устройства Российской Федерации, на первый план выдвигается территориальный масштаб деятельности исполнительных органов. В соответствии с данным критерием из их единой системы выделяются:

а) федеральные органы исполнительной власти;

б) органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Последняя группа наиболее разнообразна, так как включает в свой состав соответствующие органы республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Территориальный масштаб деятельности имеет ряд иных организационно-правовых выражений как применительно к федеральным органам исполнительной власти, так и к аналогичным органам субъектов Федерации. Так, федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы (управления, отделы и т.п.), действующие на территории субъектов Федерации, но не входящие в систему исполнительных органов республик, краев, областей и т.п. Кроме того, отдельные федеральные органы создают межтерриториальные исполнительные органы, действующие на территории нескольких субъектов Федерации (например, органы военного управления).

Органы исполнительной власти субъектов Федерации по своей организационной сути также можно характеризовать как территориальные, поскольку их компетенция ограничена территорией данного субъекта. Однако, учитывая, что в составе этих субъектов есть государства (республики) и административно-территориальные единицы (т.е. собственно территории), для их общей характеристики стал все чаще использоваться термин "региональное управление".

В качестве одного из проявлений территориального принципа построения системы органов исполнительной власти иногда называют образование местных исполнительных органов. Однако ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не содержат никаких упоминаний о такого рода органах. Даже территориальные органы, которые образуются федеральными органами исполнительной власти в субъектах Федерации, подобным образом не характеризуются.

Тем не менее в ряде конституций республик, входящих в состав Российской Федерации, прямо предусматриваются органы местной государственной власти и управления, т.е. исполнительные и распорядительные органы (конституции республик Ингушетия, Кабардино-Балкария, Коми, Татарстан, Адыгея, Башкортостан, Хакасия). Например, в ст. 94 Конституции Республики Коми записано: "Местная администрация - орган исполнительной власти, непосредственно осуществляющий государственное управление; она входит в систему исполнительной власти республики". Статья 108 Конституции Республики Башкортостан предусматривает два вида местной власти: местное государственное управление (в районах и городах) и местное самоуправление. В других случаях это почти одновременно органы исполнительной власти и местного самоуправления (г. Москва).

В систему исполнительных органов Донецкой Народной Республики входят Глава Донецкой Народной Республики, Правительство Донецкой Народной Республики, иные исполнительные органы Донецкой Народной Республики (ст.70 Конституции ДНР).

Так или иначе, но в подобных случаях налицо (и вполне обоснованное) стремление прежде всего республик обеспечить входящие в их состав административно-территориальные единицы соответствующими звеньями исполнительной власти.

Однозначного решения вопроса о судьбе такого рода органов пока не предложено, в силу чего в ряде случаев в систему органов исполнительной власти включаются исполнительные органы системы местного самоуправления. Между тем органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ (ст. 12) и федеральным законодательством не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, конструировать местные органы исполнительной власти на базе существующих исполнительных органов местного самоуправления невозможно.

2. Исходя из установленного порядка образования органов исполнительной власти выделяются:

а) исполнительные органы, формирование которых в соответствии с п. "г" ст. 71 Конституции РФ отнесено к ведению Российской Федерации. Имеются в виду федеральные органы исполнительной власти.

На федеральном уровне все основные вопросы образования органов исполнительной власти сконцентрированы в руках Президента РФ. Указом Президента "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. установлено, что создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом по предложению Председателя Правительства РФ .

Кроме того, на федеральном уровне решаются вопросы образования федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий в субъектах Федерации территориальных органов и назначения соответствующих должностных лиц (ст. 78 Конституции РФ);

б) исполнительные органы, формирование которых в соответствии со ст. 73 Конституции РФ и соответствующих статей республиканских конституций, уставов краев, областей и т.п. отнесено к ведению субъектов Федерации (ст. 63 Конституции Республики Бурятия; ст. 22 Устава (Основного закона) Оренбургской области; ст.70 Конституции ДНР).

На республиканском уровне порядок образования органов исполнительной власти в деталях различен. Решающую роль здесь играют высшие должностные лица республик, главы государств, президенты - главы исполнительной власти (ст. 54 Конституции Республики Ингушетия; ст. 85 Конституции Республики Коми; ст. 70 Конституции ДНР).

В краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах порядок примерно такой же. Например, губернатор Ставропольского края формирует исполнительный орган - Правительство края, являясь одновременно его председателем (ст. 63 Устава - Основного закона Ставропольского края); Глава администрации Читинской области формирует аппарат областной администрации (ст. 38 Устава - Основного закона Читинской области) и т.п. В ведении московских властей (мэрия, правительство) находится формирование органов исполнительной власти - отраслевых и функциональных органов городской администрации (ст. ст. 52, 54 Устава - Основного закона г. Москвы).

В настоящее время федеральным законодательством внедрено единообразное официальное наименование органов исполнительной власти для всех субъектов Федерации. Это - высший исполнительный орган государственной власти субъекта, возглавляемый высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации). Тем не менее конкретное наименование такого органа и его руководителя определяется конституцией (уставом) субъекта Федерации. Теперь эти руководители (президенты, губернаторы и др.) избираются законодательными (представительными) органами субъектов Федерации по представлению Президента РФ в порядке, установленном законом (ст. 51 Конституции ДНР).

3. Органы исполнительной власти можно различать и по характеру компетенции. С этих позиций выделяются:

а) органы исполнительной власти общей компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении всех или широкого круга объектов по основным вопросам их деятельности. Это - Правительство РФ, правительства республик, входящих в состав Российской Федерации, а также правительства (администрации), созданные в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах. Во многих случаях на региональном уровне ими руководят губернаторы;

б) органы исполнительной власти отраслевой компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении порученных им сфер отраслевой деятельности. Как правило, это - федеральные и республиканские министерства, иные отраслевые исполнительные органы;

в) органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, которые в порученной им сфере деятельности координируют деятельность иных исполнительных органов. Как правило, это - министерства и службы, а также аналогичные органы субъектов Федерации;

г) органы исполнительной власти специальной компетенции, которые осуществляют различного рода разрешительные, контрольные, надзорные и регулятивные функции в различных сферах управленческой деятельности (например, федеральные службы).

4. По порядку разрешения подведомственных вопросов различаются коллегиальные и единоначальные органы исполнительной власти. К числу первых относятся правительства, а также администрации субъектов Федерации, если это прямо зафиксировано в их статусе.

Так, наиболее важные вопросы глава администрации Архангельской области выносит на рассмотрение возглавляемого им консультативного органа - Совета администрации области. Члены совета назначаются главой администрации (ст. 27 Устава Архангельской области). Уставом Псковской области предусмотрено образование Коллегии администрации области (ст. 40).

Вопросы здесь решаются по принципу большинства голосов. Единоначальными являются, как правило, все остальные исполнительные органы, прежде всего министерства, службы, агентства. Единоначально может действовать и соответствующая администрация. Единоначалие тесно переплетается с началами коллегиальности на уровне обсуждения ведущих вопросов. Для этих целей, например, в министерствах создаются коллегии, различного рода консультативные и иные советы.

5. В качестве критерия классификации исполнительных органов применяется также способ их создания. С таких позиций можно различать:

а) исполнительные органы, образуемые в установленном порядке. Таких органов большинство как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов (например, образование министерств и иных исполнительных органов руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъекта);

б) в отдельных случаях используется способ избрания. Однако он не распространяется на тот или иной исполнительный орган, а относится к тем должностным лицам, которые возглавляют соответствующий исполнительный орган. Так, в соответствии с Федеральным законом от 11 декабря 2004 г., названным выше, высшее должностное лицо субъекта Федерации (президент, губернатор) избирается по представлению Президента РФ законодательным органом субъекта Федерации.

6. Разнообразны организационно-правовые формы органов исполнительной власти:

а) правительства (Российской Федерации, входящих в ее состав республик, городов федерального значения, а также в отдельных краях, областях);

б) министерства (федеральные, региональные);

в) службы (только федеральные);

г) федеральные агентства (только на федеральном уровне);

д) администрации или мэрии (в субъектах Федерации, не являющихся республиками);

е) департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы - структурные подразделения органов исполнительной власти либо самостоятельные органы управления в субъектах Федерации (см., например, ст. 69 Устава - Основного закона Тамбовской области).

4.3. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Президент РФ по Конституции РФ 1993 г. не является главой исполнительной власти. Тем не менее его роль, функции и полномочия в этой сфере весьма существенны.

Как глава государства он является гарантом прав и свобод человека и гражданина, реализуемых преимущественно в сфере государственного управления, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в осуществлении которой активно участвуют все субъекты исполнительной власти.

Конституция РФ наделяет Президента рядом полномочий, непосредственно связанных с организацией и функционированием исполнительной власти. Так, с согласия Государственной Думы он назначает Председателя Правительства РФ; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, принимает решение об отставке Правительства; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителя Председателя Правительства, федеральных министров; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на высшие судебные должности, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ, т.е. лиц, активно участвующих в обеспечении законности в сфере исполнительной власти; формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ; утверждает доктрину национальной безопасности и военную доктрину; формирует Администрацию Президента; назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента; назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (ст. 83 Конституции).

Президент по представлению Председателя Правительства утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения.

Как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ Президент своими указами и распоряжениями направляет деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, непосредственно руководит деятельностью ряда таких органов <\*>. Положения о названных органах утверждаются Президентом. Их руководители назначаются на должность и освобождаются от должности в особо устанавливаемом порядке. Он вправе также отменять правовые акты федеральных органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных ему.

--------------------------------

<\*> См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023.

Президент также вносит изменения в состав Правительства, упраздняет, объединяет или преобразует федеральные органы исполнительной власти.

В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение. При обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, Президент вводит повсеместно либо в отдельных местностях чрезвычайное положение.

Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Федерации. Естественно, что такого рода разногласия могут возникать и между различными органами исполнительной власти. При недостижении согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

По вопросам своей компетенции Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. Президентские правовые акты не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Следует подчеркнуть, что большинство указов Президента посвящено различным сторонам организации и деятельности исполнительных органов государственной власти, т.е. имеет управленческую направленность и содержит преимущественно нормы административного права. Это, например, указы о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

Как обладающий правом законодательной инициативы Президент является инициатором ряда принципиально важных федеральных законов, непосредственно относящихся к организации и деятельности органов исполнительной власти и представляющих их должностных лиц. В этом отношении значительный интерес представляют нормы Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными, в частности, Федеральным законом от 11 декабря 2004 г.).

Этими законами значительно расширены полномочия Президента, в частности, в отношении высших должностных лиц субъектов Федерации - руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Президент вправе отрешить такое лицо от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации, с утратой доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Президент может в случае отрешения высшего должностного лица (если законодательством субъекта не предусмотрен иной порядок) назначить временно исполняющего обязанности такого лица на период до вступления в должность по его представлению вновь избранного законодательным (представительным) органом субъекта Федерации руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (президента, губернатора).

Президент вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Федерации в случае его противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент РФ может вынести высшему должностному лицу субъекта Федерации предупреждение в случае, когда противоречие изданного им акта Конституции РФ и законодательству установлено соответствующим судом, а должностное лицо не приняло в течение установленного судом срока (как правило, два месяца) в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Если высшее должностное лицо не обращается в суд и в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении его акта уклоняется от отмены приостановленного акта или внесения в него изменений, Президент также выносит ему предупреждение. Если в течение месяца со дня вынесения Президентом предупреждения высшее должностное лицо не принимает мер по устранению причин, послуживших основанием для предупреждения, Президент вправе отрешить его от должности. По мотивированному представлению Генерального прокурора РФ высшее должностное лицо может быть временно отстранено от исполнения обязанностей (например, в случае предъявления обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления).

Таким образом, исполнительная власть в субъектах Федерации становится реальным объектом контроля со стороны Президента РФ. Об этом же свидетельствуют и некоторые иные президентские инициативы, в частности, нашедшие выражение в формировании федеральных округов и в усилении роли полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Федеральные округа образованы на базе территорий нескольких субъектов Федерации, сопредельных в географическом смысле - их семь. При этом учитывалась и их экономическая общность (Северо-Западный, Центральный, Сибирский, Дальневосточный, Приволжский, Уральский, Южный). ДНР вошла в Южный федеральный округ.

По своей сути округа представляют собой новое звено в системе российского федерализма, объединяющее по названным признакам региональные (территориальные) исполнительные органы с целью усиления прежде всего влияния Президента РФ на функционирование исполнительной власти в субъектах Федерации.

Этому соответствует правовой статус назначаемого в каждом федеральном округе Президентом РФ его полномочного представителя. Президент утвердил своим Указом от 13 мая 2000 г. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (с последующими изменениями).

Полномочный представитель - должностное лицо, представляющее Президента РФ в соответствующем федеральном округе. Его основные задачи: организация в округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти; обеспечение проведения в округе кадровой политики Президента.

Полномочный представитель обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в округе; организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации; вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов и т.д. В центре его внимания - деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в границах округа.

В целом, в настоящее время связи Президента с высшими должностными лицами субъектов Федерации становятся в определенной мере прямыми через их представление для выборов законодательными органами субъектов и опосредованными через его полномочных представителей, которые занимают надрегиональное положение, т.е. являются звеньями вертикали власти, стоящими над самостоятельными системами исполнительной власти в объединяемой федеральным округом группой регионов (субъектов Федерации).

При этом следует учитывать, что в соответствии с Федеральным законом "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 августа 2000 г. высшие должностные лица субъектов Федерации теперь не являются членами Совета Федерации; вместо них в такой роли выступают назначаемые ими представители.

Наконец, Указом Президента РФ "О Государственном совете Российской Федерации" от 1 сентября 2000 г. создан совещательный орган, членами которого являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Федерации.

Все эти решения способствуют возрастанию роли Президента РФ как высшего должностного лица государства в реализации исполнительной власти в стране.

Особую роль в организации работы Президента РФ играет сформированная им Администрация.

По своей сущности Администрация представляет собой совокупность различного рода подразделений, цель которых - обеспечение деятельности Президента и создание условий для реализации возложенных на него Конституцией РФ полномочий. Соответственно в их задачи входят организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу; осуществление контроля и проверки исполнения федеральных законов (поскольку их подписывает Президент), указов, распоряжений и поручений Президента и подготовка соответствующих докладов ему о результатах проверок; обеспечение взаимодействия Президента с политическими партиями и иными общественными объединениями и т.п.

В состав Администрации входят аппараты Совета Безопасности, полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Не ясен полностью организационно-правовой статус Администрации Президента РФ. Суть проблемы заключается в том, что в президентских нормативных правовых актах Администрация характеризуется в качестве государственного органа, обеспечивающего деятельность Президента. Однако в соответствии с Конституцией РФ государственными могут быть только органы законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10). Естественно, что Администрация не может быть отнесена к какому-либо из названных звеньев государственного аппарата, в силу чего понимание ее подлинной организационно-правовой природы в значительной степени усложняется.

В настоящее время функции Администрации Президента РФ можно проследить на примере некоторых ее наиболее значимых подразделений. Так, Государственно-правовое управление осуществляет правовое обеспечение деятельности Президента по реализации его полномочий; аналитическое обеспечение его деятельности по правовым вопросам; информационно-справочное обеспечение деятельности подразделений Администрации; подготовку по поручению Президента проектов федеральных законов, проектов указов и распоряжений Президента; подготовку предложений о приостановлении или отмене актов органов исполнительной власти и т.п. <\*>

--------------------------------

<\*> Положение о данном Управлении утверждено Указом Президиума РФ от 28 мая 2004 г. // СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2147.

Задачами Контрольного управления (Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г.) <\*> являются осуществление контроля и проверки исполнения указов, распоряжений и поручений Президента, деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также подразделений самой Администрации. Оно вправе вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу нарушений законодательства, ставить перед руководителями федеральных органов исполнительной власти, а также аналогичных органов субъектов Федерации вопрос о наложении на виновных государственных служащих дисциплинарных взысканий и т.п.

Важную роль играет Управление делами Президента РФ, предназначенное для осуществления административно-хозяйственного обслуживания высших федеральных органов государственной власти. Оно выделено в самостоятельное звено со статусом федерального органа исполнительной власти - агентства <\*>.

Все изложенное свидетельствует о том, что происходит процесс сближения функций и полномочий главы государства с функциями и полномочиями главы исполнительной власти.

Как уже отмечалось, Президент РФ формирует систему федеральных органов исполнительной власти. Сейчас она представлена Правительством РФ, федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами. Рассмотрим их административно-правовой статус.

4.4. Правительство Российской Федерации

1. Основы административно-правового статуса Правительства РФ. Правительство является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, осуществляющим исполнительную власть в стране и возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правовую основу его деятельности составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ. Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" принят 17 декабря 1997 г. (с изменениями и дополнениями).

Деятельность Правительства направлена на осуществление в пределах своих полномочий: организации исполнения Конституции, законов, указов Президента, международных договоров России; систематического контроля за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации; принятие мер по устранению нарушений законодательства.

Правительство - коллегиальный орган, состоящий из Председателя, заместителя Председателя и федеральных министров. В принципе возможно включение в состав Правительства не только федеральных министров, но и руководителей иных федеральных органов исполнительной власти (например, статус федерального министра имеет директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации).

Председатель Правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Его освобождение от должности также осуществляется Президентом по собственной инициативе, по заявлению Председателя Правительства об отставке либо в случае невозможности исполнения им своих полномочий. Президент уведомляет обе палаты Федерального Собрания об освобождении Председателя Правительства от должности в день принятия решения. Установлено, что освобождение от должности Председателя одновременно влечет за собой отставку Правительства в целом. До назначения нового Председателя Правительства Президент вправе поручить исполнение его обязанностей на срок до двух месяцев заместителю Председателя. В случае временного отсутствия Председателя Правительства его обязанности исполняет его заместитель.

Заместитель Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства. Заместитель Председателя Правительства и федеральные министры вправе подавать заявления об отставке.

2. Полномочия Правительства широки и многообразны. Одно из основных полномочий связано с руководством работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, с контролем за их деятельностью. В соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" Правительство осуществляет руководство рядом министерств, служб и агентств. Они подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство утверждает положения об этих органах, штаты и размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете; устанавливает порядок назначения и деятельности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве; утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти; вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие.

Правительство вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве, а также их упразднять.

В числе общих полномочий Правительства: организация реализации внутренней и внешней политики страны; регулирование в социально-экономической сфере; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; реализация предоставленного ему права законодательной инициативы.

Наиболее наглядно полномочия Правительства проявляются в различных сферах социально-экономической жизни страны.

Так, в сфере экономики Правительство осуществляет регулирование экономических процессов; обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности; прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации; осуществляет управление федеральной собственностью; осуществляет общее руководство таможенным делом; принимает меры по защите интересов отечественных производителей и т.п.

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики Правительство: обеспечивает проведение единой политики в названной сфере; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; разрабатывает и регулирует налоговую политику; обеспечивает совершенствование банковской системы; осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен и т.п.

В социальной сфере Правительство: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и бедности, обеспечивает их реализацию; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения и т.п.

В сфере образования, науки, культуры Правительство: разрабатывает и осуществляет проведение единой государственной политики в области образования, меры государственной поддержки развития науки и культуры и т.п.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство: организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий и ликвидации их последствий и т.п.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по охране собственности, общественного порядка, по борьбе с общественно опасными явлениями и т.п.

В сфере обеспечения обороны и государственной безопасности Правительство: осуществляет необходимые меры в указанной сфере; организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации; принимает меры по охране Государственной границы России; руководит гражданской обороной и т.п.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство: обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; осуществляет государственное регулирование и государственный контроль внешнеэкономической деятельности и т.п.

Особенности деятельности Правительства в условиях военного или чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами.

3. Правовые акты Правительства. Свои широкие полномочия Правительство реализует, в частности, через свои правовые акты.

На основании и во исполнение Конституции РФ, законодательства и нормативных указов Президента Правительство издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение.

При этом акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений. Обе формы правовых актов подписываются Председателем Правительства и обязательны к исполнению в Российской Федерации. Датой официального опубликования этих актов считается дата первой публикации их текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства, за исключением содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Постановления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления вступают в силу со дня их подписания, если самим Правительством не предусмотрен иной порядок. Распоряжения вступают в силу со дня их подписания.

Правовые акты Правительства могут быть обжалованы в суд.

Правительство вправе принимать акты, не имеющие правового характера (например, обращения, заявления).

4. Организация работы Правительства. Законодательство о Правительстве значительное внимание уделяет организации его деятельности. Так, специально закреплены полномочия Председателя Правительства по организации его работы. Он возглавляет Правительство, определяет основные направления его деятельности, организует его работу; представляет Правительство в Российской Федерации и за ее пределами; ведет заседания Правительства; подписывает его акты; распределяет обязанности со своим заместителем, в соответствии с которыми определены сферы непосредственной координации и контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти, закрепленные за каждым из них.

Председатель Правительства систематически информирует Президента РФ о работе Правительства, представляет ему предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности членов Правительства, а также о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении. В соответствии с Указом Президента РФ "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" от 20 мая 2004 г. Председатель Правительства и его заместитель осуществляют координацию деятельности федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные министры как члены Правительства наделены полномочиями, которые установлены законодательством и указами Президента для руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Правительство решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых эти вопросы отнесены. При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ и законодательством к полномочиям Президента РФ, и ему.

Основной организационной формой деятельности Правительства являются его заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Заместитель Председателя Правительства и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. При невозможности личного участия информируется Председатель Правительства.

В заседаниях Правительства вправе участвовать руководители Генеральной прокуратуры, Центрального банка, Президент Академии наук РФ и иные лица в соответствии с законодательством либо в порядке, устанавливаемом Правительством.

Отдельные вопросы Правительство рассматривает на своих закрытых заседаниях.

Подготовка и проведение заседаний осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства, утвержденным Постановлением Правительства от 1 июня 2004 г. <\*>. В Регламенте рассматриваются с необходимой детализацией вопросы формирования плана заседаний Правительства, порядок внесения документов для их рассмотрения на заседаниях, порядок оформления принимаемых решений.

Правительство информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на заседаниях, а также о принятых по этим вопросам решениях.

Определен круг вопросов, решения по которым могут приниматься исключительно на заседаниях Правительства. В их числе вопросы о: представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета о его исполнении; проектах программ социально-экономического развития страны; установлении номенклатуры товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен; установлении объема выпуска государственных ценных бумаг; внесении в Государственную Думу законопроектов; проектах программ приватизации федеральной государственной собственности; утверждении положений о федеральных органах исполнительной власти; установлении порядка создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; утверждении Положения об Аппарате Правительства <\*> и т.п.

--------------------------------

<\*> Положение об Аппарате Правительства РФ утверждено Постановлением Правительства от 1 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313.

Для обеспечения деятельности Правительства и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых Правительством решений образуется Аппарат Правительства. Его возглавляет Руководитель Аппарата - в ранге федерального министра.

Аппарат Правительства состоит из ряда структурных подразделений - департаментов (например, экономики и финансов, социального развития и охраны окружающей среды, делопроизводства и контроля и др.), секретариатов Председателя Правительства и заместителя Председателя Правительства и руководителя Аппарата Правительства.

Для административно-правового статуса Правительства имеет значение еще ряд принципиальных позиций, закрепленных в законодательстве о нем. В частности, постановления и распоряжения Правительства, противоречащие Конституции, законам и указам Президента РФ, могут быть им отменены. В предусмотренных Конституцией РФ случаях (ч. 3 ст. 92) Председатель Правительства временно исполняет обязанности Президента РФ.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Решение об этом оформляется распоряжением Председателя Правительства в день вступления в должность Президента.

Правительство может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом. Но и Президент вправе принять решение об отставке Правительства, в том числе в случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству. В случае отставки или сложения полномочий по поручению Президента Правительство продолжает действовать до сформирования нового Правительства.

Председатель Правительства вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Государственная Дума либо выражает доверие Правительству, либо отказывает ему в доверии.

5. Правительство РФ и законодательный процесс. Правительство участвует в законодательной деятельности путем внесения законопроектов и поправок к находящимся на рассмотрении в Думе законопроектам. Разрабатываемые Правительством законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в обязательном порядке направляются в органы государственной власти субъектов Федерации.

Помимо законов и поправок к рассматриваемым законопроектам Правительство дает письменные заключения на законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов и т.п. В срок до одного месяца со дня поступления в Правительство заключение направляется автору законопроекта и в Государственную Думу. По согласованию с автором законопроекта этот срок может быть продлен.

Правительство может также направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах, которые подлежат обязательному оглашению или распространению на заседаниях палат.

Заключения, поправки и официальные отзывы подписываются Председателем Правительства или его заместителем.

Члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством законопроекта назначается официальный представитель Правительства. Для защиты позиций Правительства по заключениям, поправкам и официальным отзывам по поручению Председателя Правительства или его заместителя может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства присутствуют на заседаниях палат при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Следует отметить, что отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Государственной Думе одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год.

Члены Правительства обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Приглашение с указанием интересующих Совет Федерации или депутатов Государственной Думы вопросов направляется члену Правительства не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты. В случае невозможности присутствия на заседании палаты соответствующий член Правительства заблаговременно уведомляет об этом палату с указанием причины отсутствия и рекомендацией конкретного ответственного должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства и руководителям федеральных органов исполнительной власти. Ответы о результатах рассмотрения письменных обращений и о принятых мерах сообщаются в согласованные с комитетами, комиссиями сроки.

6. Основы взаимоотношений Правительства РФ и органов государственной власти субъектов Федерации исходят из того, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов действует единая система исполнительной власти Российской Федерации. В пределах своих полномочий по предметам совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти Правительство координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации. Оно рассматривает в месячный срок внесенные в Правительство предложения законодательных или исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения и сообщает этим органам о результатах рассмотрения внесенных предложений. В свою очередь Правительство направляет этим органам проекты своих решений по предметам совместного ведения и в обязательном порядке рассматривает поступающие от них предложения.

В пределах своей компетенции Правительство осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям совместного ведения, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Федерации. Оно также обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав исполнительных органов субъектов Федерации, способствует их взаимодействию; в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между ними. Для этого создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

В случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации Конституции и законам или нарушения ими прав и свобод человека и гражданина Правительство вносит предложение Президенту РФ о приостановлении действия таких актов.

4.5. Федеральные и территориальные органы исполнительной власти

В ведении Российской Федерации находятся установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов исполнительной власти (п. "г" ст. 71 Конституции РФ).

За последнее десятилетие система органов, выражающих федеральную исполнительную власть, подвергалась неоднократным изменениям в целях определения их рациональной структуры, повышения их роли в процессе реформирования государственной и общественной жизни. Значительную роль при этом сыграли указы Президента РФ. Назовем важнейшие из них: "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. <\*>; "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" от 20 мая 2004 г. <\*\*>. На основе названных указов строится, по сути, новая система и структура этих органов.

Конституция РФ не затрагивает вопрос о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, фактически предоставляя его на решение Президента РФ на основе соответствующих представлений Председателя Правительства. Отсутствует и федеральный закон, специально посвященный федеральным органам исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. систему федеральных органов исполнительной власти сейчас составляют министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Они различаются по сферам деятельности (например, экономика, культура, оборона), организационно-правовым формам и содержанию выполняемых функций (например, правовое регулирование, надзор (контроль), управление государственным имуществом).

Общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации и взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами, установлены Постановлением Правительства РФ "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" от 19 января 2005 г. <\*>.

Рассмотрим особенности, характеризующие каждый вид названных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

1. Федеральные министерства (министерства РФ) - основное звено системы федеральных органов исполнительной власти (естественно, после Правительства РФ).

Федеральные министерства призваны осуществлять следующие функции: вырабатывать и проводить (реализовывать) государственную политику и осуществлять нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности, координировать и контролировать деятельность в этой сфере находящихся в их ведении федеральных служб и агентств, а также координировать деятельность государственных внебюджетных фондов.

В то же время федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по надзору и контролю (кроме внутриведомственного контроля и контроля за находящимися в его ведении службами и агентствами), правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг, если иное не установлено указами Президента и постановлениями Правительства.

Налицо два основных момента, с помощью которых можно понять административно-правовой статус современного министерства.

Прежде всего, оно действует в качестве отраслевого органа. Об этом свидетельствует указание на то, что министерство "управляет установленной сферой деятельности". Эта новая формула, пришедшая на смену традиционной для характеристики министерств формулы, "осуществляет отраслевое управление". Вытеснение из официального юридического оборота "отрасли управления" можно объяснить реакцией на то, что, по существу, современным министерствам в максимальной степени присуще сочетание отраслевых и межотраслевых (координационных) функций и полномочий. Точнее говоря, министерство нельзя назвать чисто отраслевым органом, хотя отраслевые начала в его деятельности, несомненно, превалируют. Но оно одновременно выступает и в роли координатора по своему предмету (т.е. сфере деятельности), фактически функционируя и в межотраслевом варианте.

Соответственно во вновь утверждаемых Президентом и Правительством положениях о федеральных министерствах прежде всего обозначается сфера (в прежнем варианте - отрасль), в которой данное министерство осуществляет управление и координацию. Возлагаемые на них координационные функции своим исходным началом имеют то, что организации данного министерского профиля могут находиться в непосредственном ведении других федеральных органов исполнительной власти.

Например, Министерство здравоохранения и социального развития РФ осуществляет управление в области охраны здоровья. Однако в сфере его деятельности действует множество учреждений здравоохранения (например, военные, транспортные и т.п.). Поскольку на Министерство здравоохранения и социального развития РФ возложена ответственность за состояние порученной ему сферы, постольку оно наделяется полномочиями по нормативному правовому регулированию, координации и методическому руководству государственной, в том числе находящейся в ведении иных федеральных органов исполнительной власти, а также муниципальной и частной систем здравоохранения. В частности, оно утверждает государственный стандарт качества лекарственных средств, санитарно-гигиеническое нормирование и т.п. Приказы, указания и инструкции Минздравсоцразвития России по вопросам диагностики, лечения, профилактики заболеваний, фармацевтической деятельности и т.п. обязательны для всех организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности. Подобного рода полномочия носят межотраслевой характер. В силу этого Министерство здравоохранения и социального развития, равно как и иные федеральные министерства, выступают фактически в двоякой роли: как субъект отраслевого управления и как субъект межотраслевой координации.

Следует подчеркнуть, что часть федеральных министерств подведомственна непосредственно Президенту РФ (обороны, внутренних дел, иностранных дел и т.д.) по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ.

Установлено, что федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства министр РФ (федеральный министр). Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению Председателя Правительства.

Компетенция федеральных министерств определяется положениями о них, которые утверждаются либо Президентом в отношении подведомственных ему органов, либо Правительством. Компетенция министерств включает определение их основных задач, взаимоотношений с иными федеральными органами исполнительной власти, а также с органами исполнительной власти субъектов Федерации, объем принадлежащих им административно-властных полномочий и т.д.

Аппарат федеральных министерств строится применительно к возлагаемым на них задачам. Общее руководство деятельностью министерства на основе единоначалия осуществляет министр; он же несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и осуществление им своих функций; распределяет обязанности между своими заместителями; устанавливает обязанности и определяет ответственность руководителей структурных подразделений министерства, а также его территориальных органов; издает в пределах своей компетенции приказы, инструкции, распоряжения, дает указания и организует контроль за их исполнением.

В федеральном министерстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей (по должности), а также других руководителей центрального аппарата министерства; в состав коллегии могут включаться представители других федеральных органов исполнительной власти, ученые и специалисты. Численность и персональный состав коллегии утверждается по представлению министра Президентом либо Правительством. На своих заседаниях коллегия федерального министерства рассматривает основные вопросы его деятельности. Ее решения оформляются протоколами и постановлениями коллегии и реализуются приказами министра.

Для рассмотрения научно-технических проблем и принятия обоснованных решений федеральные министерства могут создавать научно-технические советы, экспертные и другие советы и комиссии. Положения о них утверждаются министрами.

В настоящее время главным звеном центрального аппарата федеральных министерств являются, как правило, отраслевые, функциональные или проблемные департаменты, управления, отделы.

2. Федеральные службы. Федеральной службой считается федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор).

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, кроме случаев, установленных указами Президента или постановлениями Правительства, а федеральная служба по надзору также не вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

В пределах своей компетенции федеральная служба, например, осуществляя лицензионные или юрисдикционные полномочия, издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту или находиться в ведении Правительства.

В настоящее время к их числу относятся федеральные службы: государственная фельдъегерская; внешней разведки; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; безопасности; охраны; по военно-техническому сотрудничеству, оборонному заказу, миграционная, исполнения наказаний, регистрационная, судебных приставов, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения, по надзору в сфере образования и науки, по надзору в сфере транспорта, страхового надзора, таможенная, статистики и др.

Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

3. Федеральные агентства являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор). Главное здесь - финансовые и имущественные ресурсы теперь находятся в руках федеральных агентств.

Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента и постановлениями Правительства. Оно в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты, как федеральная служба.

В организационном отношении ряд федеральных служб и федеральных агентств социально-экономического профиля (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное космическое агентство и др.) подчинены непосредственно Правительству, а не федеральным министерствам. Этим достигается их независимость от влияния федеральных министерств при выполнении надзорных функций в соответствующих сферах деятельности и особое государственное значение.

Таким образом, сложилась многовидовая громоздкая и дорогостоящая структура организационных форм государственного управления на федеральном уровне, чрезмерная по многим показателям даже для такого гигантского государства, каковым является Российская Федерация. Мало того, увлечение почти постоянными перестройками, касающимися только федерального уровня исполнительной власти, не согласуется с провозглашенным курсом на последовательное расширение предметов ведения субъектов Федерации.

Изложенное свидетельствует о том, что поиск наиболее рациональной и отвечающей всем современным требованиям системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не закончен.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют свои полномочия на территории субъектов Федерации непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы. Законодательные основы существования подобных исполнительных органов вытекают прежде всего из конституционного определения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). В соответствии с этим ст. 78 Конституции РФ закрепляет право федеральных органов исполнительной власти для осуществления своих полномочий на создание своих территориальных органов и назначение соответствующих должностных лиц.

В этой связи Правительство утвердило основные положения, касающиеся порядка создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации <\*>.

Постановлением Правительства от 12 августа 2004 г. был определен порядок взаимодействия органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти и уполномоченного в области налогов и сборов.

Было подчеркнуто, что названные территориальные органы входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти. По вопросам, входящим в компетенцию субъектов РФ, они должны взаимодействовать с соответствующими органами исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Территориальные органы в своей деятельности руководствуются прежде всего актами федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию исполнительных органов субъектов РФ, также и их правовыми актами.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов производится федеральными органами исполнительной власти по согласованию с администрацией субъектов Федерации. На территории автономных округов данный вопрос должен решаться по взаимному согласию сторон. По результатам консультаций с администрацией субъектов Федерации соответствующие федеральные органы исполнительной власти осуществляют назначение на должность и освобождение от должности руководителей своих территориальных органов. Такое согласование в отношении руководителей силовых и правоохранительных органов не требуется.

Финансирование территориальных органов осуществляется, как правило, за счет федерального бюджета. Администрация субъектов Федерации выделяет для них помещения и создает необходимые условия для работы.

Территориальные органы участвуют в соответствии с профилем своей деятельности в выработке мер и способствуют государственному регулированию социально-экономического и административно-политического развития субъектов Федерации, в анализе межрегиональных программ; участвуют в совместной работе с органами исполнительной власти субъектов по разработке и реализации программ углубления экономических реформ по вопросам, касающимся сфер их деятельности; информируют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации о своей работе.

Территориальные органы вправе представлять федеральные органы исполнительной власти в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов Федерации; запрашивать необходимую для своей деятельности информацию у федеральных и региональных органов исполнительной власти, а от организаций независимо от формы собственности - сведения, необходимые для выполнения своих работ; вносить предложения по вопросам сфер своей деятельности как федеральным, так и региональным органам исполнительной власти.

Структура и штаты территориальных органов определяются федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти относится к полномочиям Президента и Правительства.

Одновременно Президент обязал Правительство обеспечить упорядочение состава территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Особое внимание при этом должно быть уделено исключению дублирования и параллелизма в деятельности территориальных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, более четкому разграничению их функций и полномочий.

В настоящее время в целях повышения эффективности деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Федерации образованы региональные коллегии территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Положение о них утверждено 25 мая 1998 г. <\*>. Коллегия действует в качестве совещательного органа при полномочном представителе Президента РФ в административном округе. В ее составе - руководители территориальных органов, действующих на территории региона и представляющих министерства внутренних дел, обороны, иностранных дел, МЧС и службу безопасности. Руководители иных территориальных органов могут быть включены в состав коллегии по согласованию с Полномочным представителем Президента. Основные задачи коллегии: обеспечение согласованного выполнения территориальными органами стоящих перед ними задач; разработка согласованных планов деятельности и т.д.

Самым существенным в административно-правовой характеристике территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти является то, что они, действуя на территории субъектов Федерации, не входят в систему органов исполнительной власти этих субъектов. В этом смысле они являются организационным звеном системы соответствующих федеральных органов исполнительной власти, вертикально подчиненным последним. Поэтому их невозможно квалифицировать в качестве местных органов исполнительной власти.

Сейчас свои территориальные органы, действующие в пределах соответствующих субъектов (субъекта) Федерации, имеет ряд федеральных органов исполнительной власти. Как правило, они не имеют единообразного наименования: территориальные главные управления (управления), органы на местах, управления и подразделения на местах, региональные и местные подразделения, региональные инспекции, центры и т.п. Кроме того, часто говорится не столько о территориальных органах, представляющих федеральные органы исполнительной власти в субъектах Федерации, сколько о конкретных должностных лицах, действующих в тех же пределах, но не от имени соответствующего федерального органа, а в качестве представителя тех или иных контрольно-надзорных служб, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти. Так решается этот вопрос, например, в системе Федеральной антимонопольной службы - территориальные управления; в системе Федеральной службы по надзору в сфере транспорта - отделения Российской транспортной инспекции; в системе Министерства обороны - военные комиссариаты и т.д.

4.6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Каждый из 89 субъектов Федерации имеет собственную систему органов исполнительной власти, которую они формируют самостоятельно (ч. 2 ст. 11 Конституции РФ) в соответствии с основами конституционного строя государства. Это, в частности, означает, что образование, формирование и деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации регулируется Конституцией РФ, федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами республик, краев, областей и других субъектов Федерации. Вместе с тем в пределах ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и ее полномочий по предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ).

Особенностью этой единой системы является то, что вне названных пределов и полномочий органы исполнительной власти субъектов Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ), т.е. на своей территории эти органы практически реализуют основные функции государственного управления. Создаются они самими субъектами, самостоятельно определяющими и их административно-правовой статус.

При этом функции и полномочия в области государственного управления на уровне субъектов Федерации осуществляются не федеральными органами исполнительной власти (кроме случаев сохранения строгой управленческой вертикали, например, в системах управления обороной, внутренними делами). Органы исполнительной власти субъектов РФ не находятся в организационном подчинении соответствующим федеральным органам. Последние взаимодействуют с соответствующими их профилю министерствами и иными органами исполнительной власти субъектов Федерации. Отнесенные к их ведению полномочия федеральные органы исполнительной власти осуществляют на территории субъектов непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы.

На федеральном уровне важное значение придается обеспечению координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Эту задачу реализуют соответствующие подразделения Администрации Президента, Правительства РФ.

Следует иметь в виду, что для характеристики системы государственного управления в субъектах Федерации часто употребляется термин "региональное управление". По своей сути под ним понимается административно-правовая организация системы государственного управления в субъектах Федерации, отличная от такой же организации управления на федеральном уровне.

При характеристике регионального управления необходимо учитывать, что практически на территории субъектов функционируют все хозяйственные, социально-культурные и иные объекты (организации различного отраслевого профиля), дающие работу миллионам людей или обслуживающие их разнообразные и повседневные интересы и потребности. Фактически все население страны базируется на их территории. В силу этого правовому, включая административное, регулированию принадлежит решающая роль в обеспечении эффективной государственно-управленческой деятельности на региональном уровне как одному из решающих условий жизненности современного российского федерализма.

Государственно-правовая природа субъектов Федерации различна. С одной стороны, национальные республики, вошедшие в состав Российской Федерации со своими конституциями и вытекающими отсюда особенностями организации исполнительной власти; с другой стороны - края и области, т.е. типично административно-территориальные единицы, живущие по собственным уставам, с третьей стороны - автономные образования (область и округ как форма государственного определения малых народов); в-четвертых, города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург).

В настоящее время начата унификация системы органов исполнительной власти во всех субъектах Федерации. Ее юридическую основу составляет Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", один из разделов которого специально посвящен органам исполнительной власти субъекта Федерации.

Соответственно в настоящее время действуют единые правовые нормы, которыми определяется административно-правовой статус органов исполнительной власти всех субъектов Федерации. В отношении этих норм прежде всего необходимо обратить внимание на следующее:

а) принадлежащие этим органам полномочия осуществляются ими самостоятельно;

б) исполнительная власть в системе органов государственной власти субъекта Федерации представлена высшим исполнительным органом государственной власти субъекта;

в) конституцией (уставом) субъекта Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта, возглавляющего его высший исполнительный орган государственной власти;

г) высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа) избирается по представлению Президента РФ законодательным органом государственной власти субъекта на срок не более пяти лет;

д) порядок выборов высшего должностного лица определяется законом субъекта Федерации, а их дата назначается постановлением законодательного органа субъекта;

е) законодательный орган субъекта Федерации устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью субъекта; утверждает представляемые высшим должностным лицом программы социально-экономического развития субъекта, а также бюджет субъекта и отчет о его исполнении; утверждает схему управления субъектом; определяет структуру высшего исполнительного органа государственной власти; назначает на должность и освобождает от должности отдельных должностных лиц (по представлению высшего должностного лица); оформляет решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу;

ж) наименование высшего должностного лица устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта (отсюда - президент, губернатор, мэр и т.п.);

з) высшее должностное лицо субъекта Федерации вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта законопроекты о введении и об отмене налогов, освобождении от их уплаты; другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта;

и) высшее должностное лицо субъекта Федерации обязано обнародовать закон либо отклонить его в срок, не превышающий 14 дней с момента поступления закона. Большинством не менее двух третей депутатов отклоненный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции, причем высшее должностное лицо не вправе повторно отклонить его;

к) высшее должностное лицо вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Федерации в случае принятия нормативных актов, противоречащих действующему законодательству Российской Федерации и субъекта, если противоречия установлены соответствующим судом и не устранены в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

л) предусмотрены случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица (отставка, отрешение от должности и т.п.).

Высшее должностное лицо формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации. Основные полномочия последнего состоят в разработке и осуществлении мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта. Он участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, образования, науки, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. В пределах своих полномочий он формирует органы исполнительной власти субъекта Федерации; осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; разрабатывает проект бюджета субъекта, а также проекты программ социально-экономического развития соответствующей территории; обеспечивает исполнение бюджета субъекта, готовит отчеты о его исполнении, а также об исполнении социально-экономических программ; управляет и распоряжается собственностью субъекта, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту; заключает договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения, а также соглашения с ними; осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством, конституциями (уставами) и законами субъекта Федерации.

Органы исполнительной власти субъекта Федерации действуют на основе положений о них, утверждаемых высшим органом исполнительной власти субъекта.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации издает правовые акты - указы (постановления) и распоряжения. Правовые акты издает также высший исполнительный орган государственной власти субъекта. Все они представляются в законодательный орган государственной власти субъекта. Последний вправе предложить изменения и дополнения в эти акты, их отмену либо обжаловать их в судебном порядке. Возможно его обращение в Конституционный Суд Федерации с запросом о соответствии нормативных актов органов исполнительной власти субъекта РФ Конституции РФ.

Конституция (устав), законы и иные нормативные акты субъекта Федерации (в том числе акты органов исполнительной власти) обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Невыполнение или нарушение этих актов влечет предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Федерации ответственность. Если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта.

Правовые акты высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, а также правовые акты должностных лиц, противоречащие действующему законодательству, подлежат опротестованию соответствующим прокурором.

Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" закрепляет ряд принципиально важных положений, главный смысл которых состоит в укреплении принципа законности в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, в обеспечении неуклонного соблюдения на всей территории Российской Федерации требований Конституции РФ, федеральных законов, расширении полномочий Президента РФ.

Президент вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Федерации, а также акта органа исполнительной власти субъекта в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. В этот период не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего приостановленный акт либо вносящего в него необходимые изменения. Исполнительный орган субъекта Федерации может обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии его акта действующему законодательству.

Президент РФ вправе досрочно прекратить полномочия высшего должностного лица субъекта Федерации путем отрешения его от должности. Оно влечет за собой отставку возглавляемого им исполнительного органа. Президент в подобных случаях может назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица, если иной порядок не предусмотрен конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Данное решение Президента принимается в форме указа, его можно обжаловать в Верховный Суд РФ в течение десяти дней со дня официального опубликования.

Конкретные функции и соответствующие им полномочия иных исполнительных органов субъектов Федерации закрепляются в конституциях (уставах) этих субъектов. Как правило, эти органы осуществляют на соответствующей территории отраслевое и межотраслевое управление, координируя свою деятельность с федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, действующими в пределах республик, краев, областей и т.п.

В соответствии с Конституцией РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ. В настоящее время они руководствуются Федеральным законом "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24 июня 1999 г. <\*>.

Организация государственного управления в различных субъектах Федерации не строится по шаблону. В конституциях (уставах) субъектов можно обнаружить различную степень детализации управленческих функций и полномочий.

В республиках ведущая роль принадлежит, как правило, правительствам, нередко возглавляемым главами республик. Возглавляет систему органов государственного управления Президент республики. В ДНР - Глава. В состав Кабинета Министров (в ДНР - Правительство) входят премьер-министр, его заместители, министры и руководители других органов государственного управления республики. Кабинет Министров объединяет и направляет работу республиканских органов государственного управления, в числе которых министерства и другие органы, руководящие соответствующими отраслями управления или осуществляющие межотраслевое управление, подчиняясь Президенту и Кабинету Министров республики.

Приведенные позиции в целом отражаются в конституциях всех входящих в состав Российской Федерации республик.

В краях, областях, иных субъектах Федерации соответствующие нормы об организации регионального управления закреплены в их уставах. Однако, как и в республиках, но в значительно большей степени здесь обнаруживается широкое разнообразие подходов к решению указанных проблем. Нельзя не отметить и встречающееся в ряде случаев более развернутое определение функций органов исполнительной власти. В этом отношении показательны уставы Тамбовской, Свердловской, Ленинградской областей.

Главное - это особое внимание организации исполнительной власти, т.е. прежде всего администрации края, области и т.п. Так, в Тамбовской области в составе администрации в соответствии со схемой управления областью, утвержденной областной Думой, создаются комитеты, управления, департаменты, отделы и другие структурные подразделения. Определены отрасли и сферы, в которых администрация осуществляет свои полномочия. Это - планирование, бюджет, финансы и учет; управление собственностью области и взаимодействие с организациями различных форм собственности; сельское хозяйство, регулирование земельных отношений, использование земли и других природных ресурсов; жилищное хозяйство; благоустройство территории и охрана природы; энергетика, инженерное обеспечение; строительство и реконструкция; транспорт, дорожное хозяйство; связь и коммуникации; торговля, общественное питание, коммунальное и бытовое обслуживание населения; труд и занятость населения; социальная защита населения; здравоохранение; образование, наука, культура и спорт; законность, охрана прав и свобод граждан, собственности и общественного порядка и т.д.

Таким образом, налицо принципиальная сходность основных задач, стоящих перед федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации. В принципе близки и организационно-правовые формы управления, т.е. конкретные субъекты исполнительной власти.

В качестве обобщающего вывода можно отметить следующее: основные функции государственного управления практически реализуются на территории субъектов Федерации органами исполнительной власти, создаваемыми самими субъектами, определяющими самостоятельно и их административно-правовой статус. Они правомочны решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению субъектов Федерации.

При этом содержание регионального управления определяется в границах предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), а также предметов, относящихся к ведению субъектов Федерации (ст. 73 Конституции РФ). Однако в большинстве случаев то, что относится к ведению именно субъектов, в их конституциях (уставах) не обозначается.

В настоящее время на территории субъектов Федерации их органы исполнительной власти "ближе" всех к организациям различных отраслей и сфер государственного управления. Но все они так или иначе имеют различную ведомственную принадлежность и подчиненность. В результате на одной территории функционируют объекты республиканского, краевого, областного и т.п., а также федерального подчинения. При этом многие из них действуют в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Соответствующие федеральные органы исполнительной власти, что логично, в подобной ситуации должны действовать через одноименные исполнительные органы субъектов Федерации, чего пока не происходит. Эта позиция усиливается в связи с тем, что многие федеральные органы не имеют прямых управленческих связей с объектами их профиля.

Следовательно, на одной территории действуют две системы управления, что не соответствует требованиям управленческой вертикали. А реально должна быть одна, например отраслевая система с соответствующими исполнительными органами на федеральном и региональном уровнях. Сейчас лишь в отдельных случаях положениями о федеральных министерствах, службах предусматривается именно такая управленческая схема.

Следовательно, актуальной является проблема создания и внедрения отраслевых схем управления. Фактически сейчас система регионального управления не является в полной мере составной частью единой государственной системы исполнительной власти, вопреки ст. 77 Конституции РФ.

Еще один интересный вопрос. Очевидно, что совершенствованию регионального управления послужит и приведение в соответствие с федеральным законодательством об общих принципах организации местного самоуправления существующей во многих субъектах Федерации практики самостоятельного "огосударствления" системы местного самоуправления (республики Башкортостан, Ингушетия, Коми, Курганской области, Ленинградской области и т.п.). Исполнительные органы создаются также в системе местного самоуправления. Но, как уже отмечалось, они не являются государственными формированиями, а потому и не рассматриваются в качестве звена системы органов исполнительной власти.