

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

THE LEGAL STATUS OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Студент: Ратников Андрей Сергеевич

E-mail _____

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые правовые аспекты правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ. Проводится сравнительный анализ правового положения органов исполнительного производства субъектов РФ.

Ключевые слова: Конституция РФ, органы исполнительной власти, субъекты РФ, права и свободы, государство, судебная защита, судебные решения, исполнение

Annotation. The article discusses some legal aspects of the legal status of the executive authorities of the subjects of the Russian Federation. A comparative analysis of the legal status of the enforcement authorities of the subjects of the Russian Federation is carried out.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, executive authorities, subjects of the Russian Federation, rights and freedoms, the state, judicial protection, judicial decisions, execution

В соответствии с теорией разделения властей одной из ветвей власти является исполнительная. Ее функции сводятся к исполнению действующего законодательства, выработке основных направлений внутренней и внешней политики государства, организации деятельности государственного аппарата по реализации такой политики, а также к охране гражданских прав и свобод. Понятие «исполнительная власть» рассматривает в узком и широком смысле

К.С. Бельский. В узком смысле под исполнительной властью понимается «право и возможность должностного лица принимать решение, которое реализует подчиненный работник (весь персонал) под контролем и ответственностью этого должностного лица».

В широком смысле рассматривается система органов государственного управления, построенных иерархически, наделенных властными полномочиями и реализующих их с целью создать условия для нормального функционирования общества. Исполнительная власть в РФ представлена разветвленной системой разнообразных государственных органов, поскольку реализация законов предполагает достаточно широкий круг субъектов, призванных исполнять законы или способствовать их исполнению. В соответствии со ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. В Конституции РФ говорится о единой системе исполнительной власти в РФ, которую образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Помимо этого, в круг субъектов исполнительной власти необходимо включить Президента РФ, хотя юридически президент не входит в систему исполнительной власти.

Конституция определяет статус президента как главы государства и выводит его за рамки концепции разделения властей, тем не менее, наделяя его обширными полномочиями, касающимися непосредственно Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов. Органы исполнительной власти представляют собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия подзаконного регулирования; полномочия внешнеполитического представительства; полномочия по осуществлению различного рода административного контроля, а также иногда и законодательные полномочия, и систему

государственных органов, которые осуществляют полномочия. Коренные социально-экономические преобразования в России, произошедшие за последнее десятилетие, в значительной мере затронули сферу управленческой деятельности.

Активное претворение в жизнь принципов рыночной экономики и децентрализация государственной власти насущно потребовали приведения форм административной деятельности государства в соответствие с новыми условиями. Исполнительная и распорядительная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти и их должностными лицами, может выражаться в издании подзаконных актов и других действиях, характеризующих их как субъектов внешних и внутриорганизационных управленческих отношений. Под формами реализации исполнительной власти в административно-правовой науке чаще всего понимают внешне выраженные действия органа исполнительной власти (должностного лица), осуществляемые в рамках его компетенции и вызывающие определенные последствия. Д.Н. Бахрах отмечает, что «фактически здесь речь идет о различии исполнительно-распорядительной деятельности по ее конечному результату или, иными словами, ее правовым последствиям».

В общенаучном толковании «форма» органически связана с иной категорий такого же плана, а именно - с «содержанием». В этом аспекте под формой понимается тот или иной вариант выражения содержания. Применительно к исполнительной власти форма является способом выражения ее государственно-правового содержания, то есть всех тех качеств (прежде всего юридических), которые характеризуют ее как специфическую ветвь единой государственной власти. Каждый орган исполнительной власти либо его представитель (должностное лицо) в силу закрепленной за ними компетенции имеют возможность действовать тем или иным образом в тех или иных конкретных ситуациях. Превращение такой возможности в реальность предполагает в обязательном порядке совершение

ими определенных активных действий (например, принятие решения, рассмотрение и разрешение жалобы гражданина, осуществление регистрационных или контрольно-надзорных действий и т.п.).

Подобные действия выражают содержание государственно-управленческих функций, в них реализуется компетенция данного субъекта управления. При этом их совершение означает придание того или иного варианта внешнего выражения. Только выраженные подобным образом они становятся реальным, то есть работающим средством решения управленческих задач и функций. Форма реализации исполнительной власти должна соответствовать: характеру данной функции, компетенции органа исполнительной власти, особенностям конкретного субъекта управления. Общепризнанная классификация форм управленческой деятельности в юридической литературе отсутствует.

Формы реализации исполнительной власти различаются:

- в зависимости от объекта управления (вида правоотношений) - на внешнюю (при выполнении органом исполнительной власти своих задач и функций по отношению к внешним участникам управленческих общественных связей) и внутреннюю (при решении своих внутриорганизационных вопросов); по способу выражения - на словесную (письменная и устная) и конклюдентную (с помощью условных знаков, изображений);

- по характеру вызываемых последствий - на правовые и неправовые.

Правовые формы связаны с изданием таких правовых актов управления, которые влекут возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений между субъектом и объектом управления либо имеют иное правовое значение.

Основными и наиболее значимыми правовыми формами реализации исполнительной власти являются принятие органами исполнительной власти

нормативных правовых актов и издание индивидуальных (административных, распорядительных) актов в случае применения норм права к конкретным индивидуумам, поэтому последние акты и называются индивидуальными. Но органами исполнительной власти на основе действующего законодательства могут совершаться, кроме того, действия, имеющие иное правовое значение, например: представление обязательных отчетов; осуществление обязательной государственной регистрации; выдача документов, подтверждающих наличие специального права (в частности, на вождение транспортных средств).

Неправовые формы реализации исполнительной власти именуются так потому, что не связаны с изданием правовых актов и совершением юридически значимых действий, - они не порождают, не изменяют и не прекращают административно-правовые отношения. Однако их роль велика, поскольку они обеспечивают выполнение органами исполнительной власти своих государственно-властных полномочий.

Неправовые формы осуществления исполнительной власти могут предшествовать правовым, сопутствовать им либо следовать за ними. Одной из неправовых форм является осуществление организационных действий, которые составляют значительную часть повседневной работы органов исполнительной власти. Это разработка программ, проведение совещаний, контроль, разъяснение тех или иных мероприятий, обеспечение сочетания коллегиальности и единоначалия, изучение и обобщение опыта работы, подбор кадров и т.д. и т.п. Другой неправовой формой реализации исполнительной власти является выполнение материально-технических действий.

В управленческой деятельности они носят вспомогательный характер. Это сбор и анализ информации, проведение исследований и разработок, подготовка к изданию и само издание актов, ведение делопроизводства, составление справок и т.д. Большинство организационных и материально-

технических действий совершают государственные служащие, замещающие ведущие, старшие и младшие государственные должности государственной службы, а также другие специалисты и вспомогательный персонал органа исполнительной власти. Итак, форма реализации исполнительной власти - это внешнее оформленное действие органа исполнительной власти (должностного лица), обусловленное его компетенцией.

Так как решения и действия органов исполнительной власти направлены на реализацию их задач и функций, то от формы зависит эффект деятельности органов исполнительной власти. При таком подходе различают административно-правовые формы (их применение влечет за собой юридические последствия) и неправовые (организационные) формы реализации исполнительной власти.

Посредством правовых актов управления как нормативного, так и индивидуального характера реализуется компетенция органов исполнительной власти в правовой форме. Актом управления признается подзаконное, официальное решение, принятое органом исполнительной власти в односторонне-властном порядке и с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, отнесенному к его компетенции, облеченное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия.

Правовые акты государственного управления - это правовые управленческие действия, которые характеризуются тем, что они, во-первых, исходят от государственных органов исполнительной власти (органов государственного управления), их структурных подразделений и служащих, которые заняты организационной управленческой деятельностью от имени и по поручению государства; во-вторых, это государственно-волевые действия, которые порождают, т.е. волей действующего субъекта вызывают к жизни, новые правовые состояния, создают для других лиц новые (прекращают или изменяют старые) права и обязанности, исполнение которых гарантируется,

обеспечивается и защищается всеми имеющимися в распоряжении государства силами и средствами, в т. ч. и возможностью применения мер государственного принуждения; в-третьих, основания, условия и порядок осуществления правовых управленческих действий регулируются законом другими юридическими предписаниями, а сама эта правовая организационная деятельность органов исполнительной власти и их служащих имеет три разновидности: административное нормотворчество, административное распорядительство и административное исполнительство.

Под правовым актом управления понимается одностороннее властное волеизъявление органа исполнительной власти, соответствующее праву (нормам права и правоотношениям, возникающим в связи с их реализацией, а также естественным правам человека, закрепленным в международных нормативных актах и Конституции РФ) и направленное на реализацию исполнительной власти, ее задач и функций, на достижение ее целей. Многоаспектный характер функций федеральных органов исполнительной власти предопределил существование разнообразных видов подзаконных нормативных правовых актов.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем Определении сформулировал следующее понятие нормативного правового акта: «Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом».

Нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый в определенной законом форме и процедуре, направленный на возникновение, изменение или отмену обязательных правовых предписаний,

рассчитанный на многократное применение, длительное существование, регулирование общественных отношений, нуждающихся в государственно-организационном воздействии. При характеристике нормативных правовых актов исполнительных органов традиционно принято выделять их управленческую и юридическую природу, которые в своей совокупности, дополняя друг друга, наиболее полно раскрывают сущность и предназначение указанных правовых актов в механизме реализации органами исполнительной власти возложенных на них полномочий. В отношении управленческой природы нормативных правовых актов органов исполнительной власти в юридической науке до настоящего времени не выработано единой позиции. Часть авторов рассматривает нормативные правовые акты органов исполнительной власти в качестве одной из форм (средств) управленческой деятельности. Так, одни исследователи полагают, что нормативный правовой акт исполнительных органов является правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности, а другие рассматривают правовой акт управления как юридически властное, одностороннее волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит выражение властная природа государственно-управленческой деятельности.

Следует, однако, исходить из того, что управленческая деятельность представляет собой процесс действий и предполагает обязательное наличие субъекта, осуществляющего эту деятельность, а, следовательно, правовые акты-документы государственного управления являются результатом управленческой деятельности. На основании изложенного, можно утверждать, что правовые акты исполнительных органов не представляется возможным рассматривать как форму управленческой деятельности. Кроме того, акты-документы государственного управления продолжают действовать и после ликвидации принявшего их органа государственной власти, вследствие чего существование нормативных правовых актов -

правовой формы управленческой деятельности - без осуществляющего ее субъекта невозможно. Соответственно, управленческая природа правовых актов органов исполнительной власти выражается в том, что они являются результатом управленческой деятельности.

Юридическая природа правовых актов исполнительных органов производна от того, что они являются выражением воли принявших их органов. С их помощью воля органа исполнительной власти облекается в официальную документальную письменную форму, приобретает общеобязательный характер. Таким образом, нормативные правовые акты - это один из значительных правовых рычагов воздействия органов исполнительной власти на общественные отношения. Относясь к сложным и многогранным правовым явлениям, правовые акты исполнительных органов одновременно являются односторонними властными волеизъявлениями, нормативно-правовыми предписаниями и официальными документами.

Говоря о юридической силе правовых актов исполнительной власти и системе нормативных правовых актов, нельзя не отметить, что в практике субъектов Российской Федерации нередко встречается такой недостаток при регулировании общественных отношений как дублирование правовых норм, закрепленных в федеральном законодательстве. Кроме того, анализ правовых актов исполнительных органов показывает, что зачастую дублирование осуществляется не точное, в связи с чем возможно двоякое толкование норм.

Так, А. А. Смирнова при анализе данного вопроса ссылается на А. В. Мицкевича, который подобного рода акты предлагает не включать в состав нормативных правовых актов, так как они не устанавливают, изменяют либо отменяют новые правовые нормы, не являются актами правотворчества. Однако с такой позицией трудно согласиться, поскольку норма права, независимо от того, в каком акте она содержится, всегда является нормой права, обязательной для исполнения всеми, на кого она распространяется. Следовательно, и содержащий ее правовой акт нельзя не относить к

нормативным правовым актам.

Вопрос о возможности включения норм права, содержащихся в иных правовых актах, в том числе законах, следует рассматривать с точки зрения целесообразности, так как они имеют прямое действие и не нуждаются в дублировании другими правовыми актами. Вместе с тем, говоря о вопросе дублирования как негативном явлении в практике правотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нельзя забывать об общественных отношениях, которые в силу положений Конституции Российской Федерации относятся к вопросам совместного ведения. При регулировании таких отношений зачастую дублирование правовых норм, содержащихся в федеральных актах, оправдано. Следует также рассмотреть характер правовых актов исполнительных органов. Как отмечалось выше, правовой акт исполнительных органов представляет собой ни что иное, как подзаконный акт.

В связи с чем, указанные акты имеют отличительную особенность - процессуальный характер. Анализ правовых актов исполнительных органов показывает, что, имея особый статус в системе нормативных правовых актов, такие акты, как правило, не устанавливают права и обязанности тех или иных субъектов общественных отношений, а устанавливают порядок их реализации и исполнения. Это вполне оправдано, поскольку субъектом их принятия являются исполнительные органы государственной власти. По своей сущности такие органы должны исполнять и обеспечивать соблюдение законов.

Права граждан являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации наивысшей ценностью, и закрепляться должны в соответствующем правовом акте (законе). Вместе с тем любому субъективному праву всегда корреспондирует обязанность, а, следовательно, обязанности также должны отражаться в законах. Итак, нормативно-

правовой акт исполнительного органа государственной власти - это официальный односторонний письменный акт-документ, содержащий нормы права, рассчитанный на неоднократное применение неперсонифицированным кругом лиц, принятый (изданный) в установленном порядке органом исполнительной власти на основании, во исполнение и в пределах компетенции, установленной законом и другими нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, для реализации возложенных на него полномочий.

Правовые акты исполнительных органов не представляется возможным рассматривать как форму управленческой деятельности, так как управленческая природа правовых актов органов исполнительной власти выражается в том, что они являются результатом управленческой деятельности.

Деятельность органов исполнительной власти должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения действий, необходимость их совершения, что является одной из важнейших стадий разработки управленческих решений органов исполнительной власти.

Каждая стадия нормотворческого процесса представляет собой комплекс действий в соответствующем процессуальном порядке и, без завершения которого невозможен переход к следующей стадии. Рассмотрим стадии нормотворческого процесса органов исполнительной власти Российской Федерации.

Первая стадия - сбор информации, изучение, анализ явлений и процессов в обществе, требующих правовой регламентации. Ее можно назвать подготовительной стадией, заключающейся: в выявлении необходимости разработки нормативного правового акта органом исполнительной власти Российской Федерации, в изучении общественного мнения, в выяснении сфер общественных отношений, требующих

урегулирования посредством принятия нормативных правовых актов, а также, при необходимости, более полного анализа и получения информации о мнении граждан по определенной проблеме. Возможно создание в органе исполнительной власти групп экспертов-социологов, имеющих возможность осуществлять данную деятельность без вмешательства сторонних организаций, что позволит сократить временные и материальные затраты.

Вторая стадия нормотворчества - подготовка проекта нормативного правового акта органа исполнительной власти Российской Федерации. Подготовка проекта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом функций и компетенции, определяется круг должностных лиц, ответственных за подготовку проекта, срок подготовки, а при необходимости - организации и специалисты, привлекаемые к данной работе.

Третья стадия - рассмотрение, согласование проекта и принятие (утверждение) нормативного правового акта. На этой стадии должны быть выявлены и устранены все недоработки, возникшие при подготовке проекта как по его форме, так и по содержанию. Порядок данной стадии в значительной степени зависит от того, каким - коллегиальным или единоначальным - органом исполнительной власти принимается (утверждается) нормативный правовой акт. Правительство Российской Федерации как коллегиальный орган исполнительной власти рассматривает поступающие проекты его постановлений на заседании, которое считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины членов Правительства (кворум). Поступившие на заседание Правительства проекты рассматриваются с обязательным участием федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти Российской Федерации, к ведению которого относится рассматриваемый вопрос. В обязанность членов коллегиального органа входит ознакомление с текстом проекта нормативного правового акта, анализ его содержания с целью

вынесения оценочного суждения. Предложения и поправки должны вноситься с мотивированным обоснованием. В случае отсутствия общего согласия, по решению председательствующего может быть проведено голосование. В таком случае решение принимается большинством голосов. При равенстве голосов, решающим является голос Председателя Правительства.

Четвертая стадия - государственная регистрация нормативного правового акта органа исполнительной власти. Создание института государственной регистрации «ведомственных» нормативных правовых актов в самом начале демократических преобразований в нашей стране было оправдано тем, что министерства и ведомства регламентировали практически любые вопросы в регулируемой ими сфере, подменяя их предписаниями не только нормы, которые должны устанавливаться Президентом, а иногда и нормы законов. В нынешних условиях важность и значение государственной регистрации обусловлены не только контролем за законностью нормотворчества органов исполнительной власти - сам ее факт является необходимым условием для вступления ведомственных нормативных правовых актов в силу, за исключением актов, не подлежащих государственной регистрации. Проблемой является создававшаяся ситуация, согласно которой орган исполнительной власти Российской Федерации не имеет возможности оспорить решение об отказе в государственной регистрации, принятое Министерством юстиции Российской Федерации. Целесообразно, чтобы «Правила подготовки нормативных правовых актов и их государственной регистрации» закрепляли возможность федеральных министерств оспаривать решение Министерства юстиции Российской Федерации об отказе в регистрации акта. Для реализации этой цели в Правительстве Российской Федерации рекомендуется создать комиссию, в которой было бы возможно разрешение данных споров.

Пятая стадия - опубликование и вступление в силу нормативного

правового акта органа исполнительной власти Российской Федерации. В ее задачу входит оповещение о принятом нормативном правовом акте. Кроме того, эта стадия выполняет роль «передаточного звена» между нормотворческим процессом и процессом реализации норм права. Опубликование нормативного правового акта служит условием его действительности. Нормативный акт - формально-государственный документ, который должен быть официально, в установленном порядке оформлен для использования. В рамках рассматриваемой стадии принятый нормативный правовой акт приобретает вид, необходимый для действующего источника права (доводится до исполнителей и всеобщего сведения). Под официальным опубликованием нормативных правовых актов следует понимать помещение полного текста документа в специальных изданиях, признанных официальными действующим законодательством.

Подводя итог рассмотрению стадий нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации отметим, что стадия рассмотрения проекта нормативного правового акта и его принятия регламентирована наиболее полно, по сравнению с правовым регулированием иных стадий, которые нуждаются в дополнительной регламентации. Разрешить большинство нерешенных на данный момент проблем в сфере нормотворчества могло бы принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации». Следует возобновить процесс его детальной проработки с учетом сложившейся на сегодняшний день практики и вывести его из статуса «проекта закона».

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), [Текст электронный], URL:<https://www.consultant.ru>
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2021. С.
3. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. М.,

2022. С.

4. Калинина Л.А. Формы и методы осуществления исполнительной власти: понятие и содержание // Актуальные проблемы административно-правового регулирования в современной России: Материалы межд. научн.-практ. конф. / Отв. ред. А.С. Дугенец, В.И. Майоров. М., 2018. С. 200 и др.

5. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2021. С. 269.

6. Максимов И.В. Убеждение и принуждение как методы управленческой деятельности // Актуальные проблемы административно-правового регулирования в современной России: Материалы межд. научн.-практ. конф. / Отв. ред. А.С. Дугенец, В.И. Майоров. М., 2018. С.

7. Козлов Ю.М. административное право. М., 2021 С. 135.

8. Коренев А.П. Административное право России. Ч. 1. М., 2022. С. 161.

9. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального исследования и их –применение: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021

10. Мильшин Ю.Н. О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2017. № 5.