

Таким образом, основаниями возникновения, изменения или прекращения стимулирующих правоотношений являются юридические факты – правомерные действия в их видовом разнообразии. Они соединяют правовые стимулы с реальными общественными отношениями, оказывая таким образом существенное влияние на динамику развития социальных процессов.

### Литература

1. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007.
2. Зинченко С.А., Шапсугов Д.Ю. Правоотношение и динамика его элементов // Северо-Кавказский юридический вестник. 1998. № 1.

3. Постановление Правительства РО от 24.11.2011 № 155 «О премиях и стипендиях Губернатора Ростовской области в сфере образования» (вместе с Положениями) // Наше время. 2011. № 553-562.
4. Иеринг Р. Цель в праве. М., 2003.
5. Определение Ленинградского областного суда от 13.12.2012. № 33-5591/2012 // СПС «Консультант Плюс».
6. Определение Верховного Суда РФ от 16.01.2013 № 53-АПГ12-16 // СПС «Консультант Плюс».
7. Определение Ленинградского областного суда от 21.03.2013. № 33-1294/2013// СПС «Консультант Плюс».

УДК 342.24

*Бочарова Н.Н.*

## СИСТЕМА И СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье исследуются вопросы соотношения понятий «система» и «структура» применительно к исполнительным органам государственной власти. Анализируются некоторые изменения законодательства в связи с введением федеральных округов, а также делается попытка осмыслить и сделать некоторые выводы по поводу изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

This article explores the correlation concepts "system" and "structure" in relation to the Executive Government authorities. Some changes in legislation in connection with the introduction of Federal districts are analyzed, as well as the author attempts to comprehend and to draw some conclusions about the changes to the system and structure of federal bodies of executive power.

**Ключевые слова:** система, структура, федеральные органы исполнительной власти, федеральные округа

**Keywords:** system, structure, federal bodies of executive power, Federal Districts.

Принятие Конституции РФ 1993 г. и конкретизирующего ее законодательства не позволило сразу сформировать в стране действенный механизм реализации государственных управленческих функций в условиях разделения властей как по вертикали, так и по горизонтали. Советская административно-командная система управления страной была фактически ликвидирована, а правовая система в работоспособном виде находится в стадии своего формирования. Становление новой российской государственности конца XX — начала XXI вв. характеризовалось нарушением ряда базовых конституционных устоев, утратой способности центральной власти влиять на политические и социально-экономические процессы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, противостоянием представительных, исполнительных, судебных органов публичной власти на всех ее уровнях, особенно на местном. Следствием этого явились центробежные, сепаратистские устремления субъектов Российской Федерации, реальная угроза территориальной целостности России, снижение эффективности работы территориальных органов федеральных орга-

вых конституционных устоев, утратой способности центральной власти влиять на политические и социально-экономические процессы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, противостоянием представительных, исполнительных, судебных органов публичной власти на всех ее уровнях, особенно на местном. Следствием этого явились центробежные, сепаратистские устремления субъектов Российской Федерации, реальная угроза территориальной целостности России, снижение эффективности работы территориальных органов федеральных орга-

нов исполнительной власти по решению неотложных социально-экономических проблем, что наложило значительный отпечаток на развитие современного территориального управления.

Государственное управление и система органов публичной власти в России с 2000 г. претерпевают существенные изменения, которые в значительной степени связаны с образованием семи федеральных округов и созданием государственных органов на уровне федерального округа. В настоящее время государственное управление на уровне федерального округа находится в стадии становления, характеризуется интенсивным поиском центральной властью места государственных органов на уровне федерального округа в структуре государственного аппарата и механизме государственного управления. Некоторые из этих органов пока лишь формируются, а созданные порой действуют недостаточно результативно. Повышение эффективности деятельности государственных органов на уровне федерального округа является важнейшей частью проводимой сегодня в России административной реформы.

Определяя цели административной реформы в стране, Президент РФ в своем Указе от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах» назвал в качестве приоритетной «повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти» [1].

В связи с установлением перечней специализированных федеральных органов исполнительной власти в практике государственно-правового строительства РФ с конца 1993 г. осуществляется дифференциация понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти. Начало было положено Конституцией РФ 12 декабря 1993 г., где содержатся упоминания о таких понятиях, как «система федеральных органов исполнительной власти» (п. «г» ст. 71 Конституции РФ) и «структура федеральных органов исполнительной власти» (п. 1 ст. 112 Конституции РФ).

В юридической литературе соотношение общефилософского и юридического аспектов понятий «система» и «структура» не анализируется. Основным недостаток этих определений состоит в том, что они даются в отрыве от общефилософских понятий «система» и «структура».

Под «системой» в общефилософском смысле понимается «объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, эле-

менты которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места» [2, с.741]. Из других определений, даваемых в философских словарях, также вытекает, что система – это объективное единство закономерно связанных между собой предметов и явлений. Единство обеспечивается путем установления существенных связей между ними. Наиболее существенными являются те взаимосвязи, которые складываются между частью и целым, затем выделяют менее существенные связи между частями и потом уже – связи внутри них.

Структура – способ связи «внутренних связей и отношений системы» [2, с.805]. Структура определяет функциональную деятельность системы, линию ее поведения, характер взаимодействия. Она отражает форму расположения элементов и характер взаимодействия их сторон и свойств. Структура системы позволяет: 1) сконструировать, сформулировать на основе принципов целое, состоящее из структурных частей; 2) определить место каждого звена в структуре, интегрировать их в систему.

Из приведенных определений вытекает первый принципиальный вывод: понятия «система» и «структура» ее элементов обеспечивают целостность и целенаправленность системы. Обеспечить устойчивое взаимодействие элементов в рамках единой системы невозможно без установления соподчиненности между ними по «вертикали» и «горизонтали» на основе отношений координации, власти – подчинения, согласования деятельности всех звеньев системы вокруг общей цели [3].

Второй вывод состоит в том, что «система» и «структура» органа власти не существуют раздельно друг от друга. Система органа всегда имеет внутреннее устройство, построение; структура не существует вне системы.

В Конституции РФ используются такие понятия, как единство системы государственной власти (ч. 3 ст. 5); система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти (п. «г» ст. 71); система органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ст. 72); единая система исполнительной власти в Российской Федерации (п. «г» ст. 77). Одновременно дважды упоминается понятие «структура» – «структура федеральных органов исполнительной власти» (ч. 1 ст. 112); «структура органов местного самоуправления» (ч. 1 ст. 131).

Согласно Конституции РФ система органов исполнительной власти имеет иерархическое строение, соответствует государственному устройству и определяет порядок взаимоотношений между различными уровнями исполнительной власти. Все системы власти (государственной, исполнительной) и органов (государственной власти, федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти) имеют как общие черты и свойства «системы», так и свои особенности. И они, эти особенности, определяют иерархичность, соподчиненность, согласованное взаимодействие перечисленных систем и органов [3].

О системе федеральных органов исполнительной власти в Конституции РФ сказано также, что ее установление находится в «ведении РФ»; но Конституция РФ не указывает, к компетенции какого из федеральных органов (должностных лиц) государственной власти относятся вопросы «ведения Российской Федерации», а следовательно, и установление системы федеральных органов исполнительной власти. О структуре же федеральных органов исполнительной власти в Конституции РФ говорится, что предложения в отношении нее представляются для утверждения Президенту РФ Председателем Правительства РФ не позднее недельного срока после его назначения на должность.

Соотношение понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти разъяснялось в ФКЗ «О Правительстве РФ» (до изм. от 19 июня 2004 г.), где было закреплено, что «система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом»; а «предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ в недельный срок после своего назначения» (ст. 5) [4]. В результате изменений и дополнений этого Закона соответствующие полномочия Президента и Правительства конкретизированы с учетом того, что частью министерств и иных федеральных исполнительных органов государственной власти непосредственно руководит Президент РФ, а другая находится в непосредственном подчинении Правительства РФ (ч. 10 ст. 12 и ч. 3 ст. 32 Закона о Правительстве в ред. от 19 июня 2004 г.) [5].

Официальные разъяснения конституционных понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти дал Конституционный Суд РФ в своем постановлении по делу о толковании ст.ст. 71, 76, 112 Конституции РФ

(от 27 января 1999г.). Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ, система федеральных органов исполнительной власти, в которую входят: «Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти», — определяются на основе Конституции РФ, ФКЗ «О Правительстве РФ» и иных федеральных законов, т.е. в актах Федерального Собрания.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ в своем постановлении пришел к выводу, что по вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, если они не урегулированы законодателем, Президент РФ может издавать указы, но они не должны противоречить Конституции РФ и прекращают свое действие в случае принятия закона по тем же самым вопросам.

Что касается понятия «структура федеральных органов исполнительной власти», то Конституционный Суд в анализируемом постановлении (от 27 января 1999г.) дал ему следующее толкование: оно не означает внутреннюю организацию этих органов. Понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» находится в системной связи со ст. 83 (п. «д») Конституции, где устанавливается, что Президент РФ компетентен по предложению Председателя Правительства РФ назначать на должность заместителя Председателя Правительства и федеральных министров.

Под конституционным понятием «структура федеральных органов исполнительной власти», как считает Конституционный Суд РФ, следует понимать перечень этих органов, который Председатель Правительства РФ в соответствии со ст. 112 (ч. 1) Конституции РФ, в предельный срок предлагает Президенту РФ как основу для представления кандидатур на должности в Правительстве РФ.

Таким образом, структура федеральных органов исполнительной власти толкуется как конкретизация системы этих же федеральных органов исполнительной власти, взятая в ее динамическом состоянии, в стадии ее практического установления. В связи с этим Конституционный Суд РФ в своем постановлении, опираясь на ст. 83 (п. «д») и ст. 112 (ч. 1) Конституции РФ, соотнес полномочия по определению структуры федеральных органов исполнительной власти с компетенцией не Федерального Собрания, а Президента РФ и Правительства РФ [6].

За 20 лет с начала действия Конституции РФ 1993 г. в России так и не был принят ни один закон о системе федеральных исполнительных органов государственной власти. Зато весьма интенсивно осуществляется президентское нормотворчество в сфере определения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти [7].

В указанном выше постановлении Конституционного Суда РФ по делу о толковании ст.ст. 71, 76, 112 Конституции РФ (от 27 января 1999 г.) разъяснение соотношения понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти дано только в том контексте, как был сформулирован обращенный к Конституционному Суду РФ запрос, т.е. в части соотносимости с проблемой разграничения полномочий Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ в сфере установления системы и структуры федеральных органов исполнительной власти России. В этой связи толкование, данное Конституционным Судом РФ, нельзя считать исчерпывающим, вопрос требует дальнейшего его теоретического осмысления.

Анализ российского законодательства свидетельствует, что в практике государственного строительства РФ при использовании понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти в содержание этих понятий вкладывается соотношение родовой и видовой категорий.

«Система» органов исполнительной власти включает перечень родовых наименований специализированных органов исполнительной власти. Например, применяющиеся (применявшиеся) в истории государственного развития России понятия: «министерство», «государственный комитет», «федеральная комиссия», «ведомство», «федеральная служба», «федеральное агентство», «федеральные надзоры» - это родовые категории, отражающие различные организационно-правовые формы построения специализированных центральных исполнительных органов государственной власти РФ.

«Структуру» органов исполнительной власти образуют специализированные органы исполнительной власти, выделяемые по критерию их видового разнообразия в пределах одной родовой принадлежности, одной организационно-правовой формы построения системы. Например, к разряду «министерство» относятся все виды специализированных органов исполнительной власти этого

рода: министерство внутренних дел, министерство иностранных дел, министерство обороны, и т.д. [6].

Помимо Президента РФ, Правительства РФ и специализированных центральных исполнительных органов государственной власти, в систему органов исполнительной власти Российской Федерации входят также территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, создаваемые Федерацией. В Конституции РФ 12 декабря 1993 года сказано: «Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц» (п. 1 ст. 78 Конституции РФ). Порядок создания и функционирования территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, в том числе на уровне федерального округа, сегодня в целом, закреплён в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) [5], Постановлениях Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» [7], от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» [9], Постановлении Совета Министров – Правительства от 27 мая 1993 г. № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации» [10], в ведомственном нормотворчестве. Учреждение федеральных округов и реорганизация института полномочных представителей Президента на местах повлекли за собой изменение в организации многих органов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, а также ряда негосударственных структур. В итоге в построении межтерриториального администрирования наблюдаются две основные тенденции.

Первая состоит в оптимизации федеральных органов исполнительной власти путем образования территориальных подразделений на уровне федерального округа либо создания в центральных аппаратах соответствующих структур по федеральным округам, не имеющих статуса территориального органа. Во исполнение Указа о полномочном представителе, предписывающего разработать и утвердить схему размещения территориальных органов федеральных органов исполни-

тельной власти, имея в виду необходимость ее согласования со схемой размещения полномочных представителей Президента в федеральных округах в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [11] федеральные органы исполнительной власти разделены на три группы:

- имеющие территориальные органы межрегионального уровня, наделенные правоприменительными функциями и полномочиями по управлению деятельностью нижестоящих территориальных структур этих органов;
- имеющие территориальные органы межрегионального и иного уровня, которые размещаются во всех центрах или в части центров федеральных округов;
- территориальные органы которых имеют обособленную сферу ведения, а также не имеющие территориальных органов [13].

Произведенные после 2000 г. (в 2004 и 2008 гг.) существенные изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти обязательно должны были затронуть и содержание Постановления Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592. Однако, к сожалению, этого не произошло. Не позволяет нивелировать данную проблему и преемственность функций, переподчинение территориальных органов некоторых ведомств, так как в ряде случаев они разделены между «новыми» разными федеральными органами исполнительной власти, а часть их передана на иной уровень публичного управления или негосударственным структурам. Нет и согласования данного нормативного акта с изменениями в структуре и работе Правительства, а также с указанными выше правовыми актами, регламентирующими сегодня вопросы образования и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и даже функционирования полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Сегодня федеральные государственные органы могут быть условно разделены на две группы [12]:

- не имеющие своих территориальных органов, представительств (представителей) на уровне

федерального округа или соответствующих подразделений по федеральным округам в центральном аппарате;

- имеющие свои территориальные органы, представительства (представителей) на уровне федерального округа или соответствующие подразделения в центральном аппарате по федеральным округам (окружные государственные органы).

Вторая группа включает в себя два вида: федеральные органы государственной власти, образовавшие свои территориальные органы на уровне федерального округа или представительства, имеющие статус территориальных органов [13]; федеральные органы представительства, учредившие в центральном аппарате подразделения по федеральным округам, не имеющие статуса территориального органа или представительства, а равно назначившие в федеральных округ своего представителя.

На сегодняшний день федеральные органы исполнительной власти, а также некоторые государственные органы, относящиеся к иным ветвям власти, в целом завершили процесс формирования на уровне федерального округа своих территориальных органов.

Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 28 февраля 2009 г. № 233 «О территориальных органах Министерства внутренних дел РФ», территориальными органами Министерства внутренних дел РФ являются: на окружном уровне – главные управления Министерства внутренних дел РФ по федеральным округам, на региональном уровне – министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел по субъектам Российской Федерации [14]; В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» [15], Приказом Министерства финансов РФ от 9 августа 2005 г. № 101н «Об утверждении положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» территориальными органами ФНС являются управления Службы по субъектам РФ, межрегиональные инспекции Службы (в том числе по федеральным округам), и т.д.

Отмечается также создание в федеральных округах управлений Пенсионного фонда России, назначение в федеральные округа представителей Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Обсуждается вопрос об учреждении на уровне федерального округа территориальных

органов Центрального банка РФ. Кстати, созданная в структуре Банка России Служба Банка России по финансовым рынкам имеет территориальные представительства межрегионального уровня (почти совпадают с федеральными округами). Следственный комитет РФ и Прокуратура РФ имеют управления по субъектам РФ и федеральным округам.

Это не полный перечень органов государственной власти, образовавших территориальные структуры межрегионального уровня в федеральных округах.

В целом в вопросах формирования окружных государственных органов нередко наблюдается формальный подход, несовершенство и декларативность правовой базы их создания и функционирования. Правовой статус окружных государственных органов в некоторых случаях необоснованно занижен, а в других – завышен. При этом очень быстро растет численность аппаратов таких органов, но их функционирование, к сожалению, пока недостаточно эффективно в силу слабости взаимодействия с подразделениями соответствующих федеральных государственных органов в субъектах Федерации, а порой и дублирования их деятельности.

Однако главная проблема – отсутствие унификации в их построении и правовом статусе, единообразного подхода к образованию различными федеральными органами окружных государственных органов. В одних случаях создаются подразделения центральных аппаратов федеральных государственных органов в федеральных округах (с размещением в центрах федеральных округов или в месте расположения центрального аппарата в городе Москва); в других полномочия окружного государственного органа возлагаются на территориальный орган в одном из субъектов Федерации; в иных на уровне федерального округа специально учреждается структура, имеющая статус территориального органа.

## Литература

1. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.
2. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия. Мн., 2002.
3. Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8.
4. Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
5. Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2478.
6. Овсяян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов-на-Дону, 2006.
7. Акопов Л.В. Федеральная государственная власть в России XXI века. Ростов-на-Дону, 2006.
8. Собрание законодательства РФ. 2005. № 4. Ст. 305.
9. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 22. Ст. 2032.
10. Собрание законодательства РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.
11. Черкасов К.В. Организационно-правовые основы учреждения и функционирования федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа // Законодательство и экономика. 2008. № 10.
12. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 19; 2005. № 8, 38; 2007. № 4, 12, 20, 39, 40, 42; 2008. № 27.
13. Собрание законодательства РФ. 02.03.2009, № 9, ст. 1088.
14. Собрание законодательства РФ. 04.10.2004, № 40, ст. 3961.