

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, СИСТЕМА, СТРУКТУРА И КЛАССИФИКАЦИЯ

Следует также уточнить, что теория государственного управления, конституционно-правовой статус исполнительной власти, а также правовой статус и практика деятельности органов исполнительной власти и управления теснейшим образом переплетены и связаны в единстве осуществления государственной власти и функциональной жизнеспособности государства.

В научно - правовой литературе можно выделить различные подходы к рассмотрению вопроса о статусе, социальном, политико-правовом значении и роли органов исполнительной власти в современном государстве. При этом в рамках этих подходов сама выбранная категория «органы исполнительной власти» понимается по-разному, в зависимости от выбранной методологии исследования. Во многом это связано с тем, что на юридический анализ проблем государственного управления оказывают значительное влияние не только правовые теории (например, теории правового государства, теория разделения властей и др.), но и иные виды суждений о социальной сущности государства, организации его функциональной жизнедеятельности и способности к саморазвитию.

Политическая организация государства такова, что все его функции делегированы ему обществом, которое решает вопрос об их достаточности и качестве исполнения. В свою очередь наука и практика государствоведения подпитывает и наполняет общественные и государственные институты знанием о функциях государства, их эволюционном развитии, и совершенствовании с учетом интересов общества. Но функции государства реализуются как функции государственного управления посредством системы и аппарата управления, конечной целью которых является воздействие государства на общественную систему. В процессе осуществления такой прямой и, по сути обратной связи: государство управление общество, находят свое социальное и политико-правовое назначение государственные органы исполнительной власти.

Соответственно, для определения социальной природы органов исполнительной власти, теоретико-правовому анализу необходимо подвергнуть такие, выходящие за пределы исследования правовой науки категории, как:

- 1) государственное управление;
- 2) исполнительная власть;
- 3) органы государственного управления;
- 4) государственный орган исполнительной власти.

В исполнительном органе управления аккумулируется весь потенциал исполнительной государственной ветви государственной власти. Поэтому понятие «орган» рассматривается как часть более широкого понятия «организация». Так, если организация предполагает коллектив людей, объединенных общими целями деятельности для решения поставленных задач, то орган является уже более конкретную разновидность организации, имеющая в своем штате от одного до нескольких ее членов. При этом подчеркивалось, что каждый государственный орган, в отличие от организации, является составной частью целостной системы государственного аппарата. Соответственно, в отличие от любой другой организации, государственный орган являлся статусным носителем государственной власти.

С тех пор изменился не только подход к статусному определению органов управления, но и функциональное содержание их деятельности. В частности, появилась целая инфраструктура по оказанию социальных публичных услуг, действующая в системе

исполнительного аппарата государства. И наоборот, множественные государственные организации, оказывающие культурные и иные услуги, связанные с духовным развитием личности, в том числе организации образования, здравоохранения и т.п. еще в начале перестройки были переведены на хозрасчет, а в последствии приватизированы, другими словами, - отданы в частную собственность.

Нельзя отрицать воздействия на формирование и деятельность органов государственного управления определенных политических, социальных, экономических, административных и правовых факторов. Эти факторы, в частности, влияют на саму потребность в конкретном органе, возможности межотраслевой координации, содержания его за счет бюджетных и иных привлеченных средств, правового и технико-экономического обеспечения структуры и др.

Правоохранительная система, в конституционно-правовом порядке, как правило, выведена из системы органов исполнительной власти государства. Так, например, в Конституции Кыргызской Республики [1], функции прокуратуры выделены в седьмом в разделе, в то время, как нормы, устанавливающие конституционно-правовой статус исполнительной власти содержит раздел пятый Конституции. В Конституции Республики Казахстан [2], например, правоохранительная деятельность судов и прокуратуры регламентирована в разделе VII «Суды и правосудие».

Таким образом, уточним, что органами исполнительной власти являются государственные органы и должностные лица, которые управляют или участвуют в управлении в качестве субъектов управленческих отношений. Как правило, степень включения тех или иных органов и организаций в систему исполнительной власти может варьироваться. Это и прямое подчинение, вхождение в круг подчиненных органу исполнительной власти объектов, максимальное сближение с системой, когда орган или организация в качестве основной (или единственной) деятельности выполняет отдельные государственные функции, переданные в установленном порядке. Современная практика структурирования системы органов исполнительной власти подтверждает, что может быть и определенная степень взаимодействия с системой в связи с оказанием публичных услуг, регулированием и координацией деятельности. Соответственно, систему органов исполнительной власти в широком смысле можно представить в следующем виде:

- 1) публичные органы исполнительной власти;
- 2) органы и организации, исполняющие отдельные государственные функции (включая оказание публичных услуг) и подчиненные органам исполнительной власти;
- 3) органы и организации, оказывающие публичные услуги, испытывающие косвенное воздействие со стороны органов исполнительной власти.

Ю.А. Тихомиров, отмечая основные свойства органов исполнительной власти, подчеркивает, что «Орган исполнительной власти действует от имени государства». «Исполнительный орган: обладает своим статусом; наделен компетенцией; является подзаконным; является структурно организованным, в нем есть штатное расписание» [3,с.205-206].

Присоединяется к этой характеристике Ю.Н. Стариков: «Орган исполнительной власти, - это государственная организация» [4,с.444]. «Исполнительные органы, - пишет Ю.М. Козлов, - представляют собой составную часть государственного аппарата» [5,с.151].

- Б.П. Елисеев предлагает следующее определение: «Орган исполнительной власти:
- составная часть механизма (системы) исполнительной власти;
 - действует в сфере исполнительной власти;
 - осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера;
 - выступает по поручению и от имени государства;
 - обладает собственной компетенцией;
 - имеет свою структуру;
 - применяет присущие ему формы и методы деятельности» [6,с.49].

Стоит согласиться с исследователями, подчеркивающими, что государственная организация органов исполнительной власти - это самая многочисленная из числа организаций - группа субъектов права, объединенная к тому же единым руководством и подчинением и действующая согласованно и целенаправленно. Эти органы наделены государственной компетенцией, которая по своему объему самая обширная по сравнению с компетенцией других субъектов конституционного и административного права, она охватывает - в практически организующем плане - все области и сферы государственного руководства. Наконец, органы исполнительной власти наделены, в рамках своей компетенции, определенными управленческими полномочиями в отношении иных субъектов конституционного и административного права, например, граждан или общественных организаций, чего нельзя сказать о других субъектах [7,с.68].

«Особенность исполнительных органов, по справедливому замечанию А.В. Пикулькина, состоит в том, что они объединены в строго иерархическую систему с жесткой подчиненностью. Помимо этого, исполнительная власть опирается на силовые структуры (армия, милиция и т.д.), и при недостаточном контроле со стороны общества и возможна узурпация исполнительными органами полноты власти» [8,с.95]. Поэтому в юридической литературе не раз делались попытки подорвать значение принципа иерархии во взаимоотношениях между собой органов государственной исполнительной власти, со ссылкой на принцип разделения властей, понимаемый как составная часть политического плюрализма.

Сосредоточение этих функций в деятельности одного органа, по мнению некоторых юристов, ведет к политическому монизму, создает благоприятную среду для установления в стране диктаторского режима. В этой связи теоретически делались попытки заменить порядок вертикали власти на выполнение ее органами «взаимных функций» [9]. Имел место и вывод о том, что принцип разделения властей «построен не по иерархическому, а по функциональному принципу, и именно функциональный принцип позволяет говорить о единстве и целостности государственной власти» [10].

В этой связи В.Г. Вишняков поясняет, что государственный аппарат складывается из неразрывно связанных, взаимодополняющих частей: аппарата власти, аппарата управления и аппарата принуждения, а не из функций [11].

Орган исполнительной власти, по мнению М.Д. Овсянко, представляет собой такую организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет компетенцию, структуру, территориальный масштаб деятельности, образуется в порядке, установленном законом или другим нормативным правовым актом, пользуется определенным методом в работе, наделена правом выступать по поручению государства и призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством, заниматься межотраслевым управлением [12,с.39].

Анализируемые источники позволяют сделать вывод о том, что система - это объективное единство закономерно связанных между собой предметов и явлений. Такое 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 самими частями и потом уже связи внутри них.

Принципиальная целостность и единство системы органов исполнительной власти Кыргызской Республики, тем не менее, не имеет конституционно-правовой основы, как например, в России и Казахстане. В Конституции Российской Федерации, например, государственная власть представлена как система органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст.10 Конституции РФ [13]). В соответствии с п.4 ст.3 Конституции Республики Казахстан «Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее

разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов».

Единство государственной власти заключено в функциональном выражении единства системы ее органов при проявлении различных связей ее составных частей. Среди таких связей можно выделить:

- интеграционные связи, основанные на том, что законодательство о системах органов исполнительной власти имеют одни и те же цели, принципы регулирования, пути совершенствования;

- связи субординации, иерархической соподчиненности;

- связи координации (взаимодействия).

Способы связи между органами, иерархичность их построения образуют структурные звенья в составе единой системы. Соотношение категорий «система» и «звено» равносильно соотношению понятий «общность» и «часть», так как разбивка на звенья проводится на основе имеющихся различий в объеме компетенции и территориальных масштабах деятельности, как признаков, выражающих управленческий характер деятельности органов исполнительной власти. В данной разбивке формируется иная институциональная группа – структура, как способ связи «внутренних связей и отношений системы» [14,с.805] . Структура определяет функциональную реализацию системы, линию ее поведения, характер взаимодействия; отражает форму расположения элементов и характер взаимодействия их сторон и свойств. Структура системы, в частности, позволяет:

- сконструировать, сформулировать на основе принципов целое, состоящее из структурных частей;

- определить место каждого звена в структуре, интегрировать их в систему.

Таким образом, система всегда имеет внутреннее устройство, построение; структура, в свою очередь, не существует вне системы, обеспечивая ее целостность и целенаправленность функциональной способности.

Система органов государственного управления находится также в определенных организационно-правовых связях с другими звеньями (элементами) государственного механизма, выступая в качестве субъекта конституционного и административного права. Орган исполнительной ветви власти, в данном смысле, представляет собой первичный организационный механизм. При объединении органов их система приобретает новые качества, в частности, дополнительный организационный эффект от реализации общих полномочий системы в целом. Так, например, в основе системы органов исполнительной власти в Кыргызской Республике лежит принцип народовластия: «Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе настоящей Конституции и законов» (п.2 ст.2 Конституции Кыргызской Республики).

В зависимости от объема полномочий, общей компетенции и территориальной принадлежности и проводится классификация органов исполнительной власти. Так, выделяются классификации: по соотношению в правах учредителей (участников) и самого юридического лица, по цели осуществляемой деятельности, по организационно-правовой форме (государственные учреждения, предприятия). Например, учреждения являются юридическими лицами, на имущество которых их учредители имеют право собственности или иное вещное право. К этой группе также относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, в том числе дочерние [15].

По цели осуществляемой деятельности учреждения относятся к некоммерческим юридическим лицам, правовое положение которых регулируется Гражданским кодексом, специализированным законом о некоммерческих организациях [16].

Если критерием классификации служит территориальный признак, органы исполнительной власти могут быть двух уровней: центральные и местные. В

федеративных государствах данная схема усложняется делением органов исполнительной власти на: федеральные и субъектов федерации.

Классическая схема организации унитарного государства выдержана в Конституции Кыргызской Республики. В соответствии с п.1 ст. 83 исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют:

Правительство,

Пикулькин А.В. Система государственного управления. -4 изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА- 2008.

Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Конституционные основы политического плюрализма в Российской Федерации: многообразие подходов // Свободная мысль. 2000. N 11.

Айбазов Р.У. Конституция и государственное управление в Российской Федерации (опыт юридического и социально-политического анализа). М.: - 2002.

Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика// «Журнал российского права», N 8, август 2006.

Овсянко Д.М. Административное право. Учебное пособие для юридических факультетов и институтов. М.: - «Юрист»- 1995.

Конституция Российской Федерации 1993 (с изм. и доп. на 2008 .)//СИ «Гарант».

Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия. Мн.: - 2002.

Минашкин А.В. Основы административно-правового статуса государственных учреждений// "Право и экономика", N 1, январь 2003.

Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года № 111 «О некоммерческих организациях»//: «Эркинтоо» от 3 ноября 1999 г. № 86.

Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии// "Журнал российского права", N 10, октябрь 2006.