

УДК 340

DOI: 10.21779/2500-1930-2023-38-4-78-83

В.Т. Азизова, Р.М.-Э. Тайгунов

**Теоретико-правовые аспекты исследования органов исполнительной власти
в механизме государства**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; kaftgp@mail.ru*

Аннотация. Данная статья посвящена рассмотрению теоретико-правовых аспектов исследования органов исполнительной власти в механизме современного Российского государства. Заявленная проблематика характеризуется актуальностью в силу изменения субъектного состава Российской Федерации, при этом на территории присоединенных субъектов необходимо создание и поддержание деятельности органов исполнительной власти в структуре Российской Федерации. В статье определяется понятие исполнительной власти, выделяются признаки органов исполнительной власти, обозначаются проблемы организации и деятельности органов исполнительной власти. На основе анализа различных подходов к полномочиям и деятельности органов исполнительной власти предлагаются пути решения обозначенных проблем. Авторами использованы формально-юридический, сравнительно-правовой, а также интерпретационный методы.

Ключевые слова: исполнительная власть, механизм государства, государственные органы, государственный аппарат

Исследование механизма государства РФ и места в нем органов исполнительной власти имеет большую значимость для выявления проблем, связанных с его функционированием, и для поиска путей их решения.

В юридической литературе исполнительная власть понимается как самостоятельное структурное подразделение в системе государственной публичной власти, которое реализует полномочия, предоставленные в виде определенных функций государственного управления.

Конечно, помимо понятия исполнительной власти, необходимо выделить признаки самой исполнительной власти, среди которых:

- осуществление общественных и государственных функций на основе государственной власти, которая включает исполнительную, координационную, контрольную, надзорную и другие формы управленческой деятельности в определенных областях;
- возможность принятия управленческих решений в ходе исполнительно-распорядительной деятельности в виде актов, порядок принятия которых установлен законом, которые должны соответствовать действующему законодательству, а также обязательны для исполнения в сфере компетенции конкретного органа;
- сложная внутренняя структура [1, с. 9];
- финансирование из государственного бюджета (федерального или субъекта Российской Федерации);
- включение органа в систему подчинения в системе исполнительной власти и подотчетность государственному органу, который его учреждает, и т. д. [9, с. 422].

Следует отметить, что исполнительную власть следует понимать как орган государственной власти, т. е. как юридически, так и организационно обособленный и наделенный государственными полномочиями для реализации конкретно определенных задач и функций государства в различных социальных сферах.

Одной из фундаментальных особенностей органов исполнительной власти является то, что они обладают особым правовым статусом, благодаря которому возможно осуществление юрисдикционных полномочий, выраженных в заявлении мер административного принуждения по мере выполнения возложенных на них функций. Следует отметить, что эти органы государственной власти являются единственными, которые имеют такой правовой статус.

Помимо прочего, органы исполнительной власти обладают индивидуальной универсальностью, которая находит выражение как в исполнении актов судебной и законодательной ветвей власти, т. е. их органов, так и в окончательном и обязательном характере исполнения изданных ими правовых актов, включая постановления, распоряжения и т. д., адресованные конкретным лицам.

Из этого следует, что деятельность органов исполнительной власти как субъектов государственного управления не может не носить разностороннего характера, включая также координацию и контроль различных публичных правоотношений.

Исходя из ранее упомянутых свойств исполнительной власти и ее органов, необходимо сделать промежуточный вывод. Исполнительная власть – это структурное подразделение механизма государственного аппарата, создание которого направлено на эффективное взаимодействие с другими ветвями власти, а также регулярное исполнение законов в различных сферах общественных отношений.

Поскольку в Российской Федерации не завершены многие реформы, непосредственно связанные с деятельностью исполнительной власти, включая, например, электронное правительство, административную реформу и другие, хотелось бы выделить здесь несколько существующих, на наш взгляд, проблем:

- неэффективное распределение бюджетных средств на обеспечение деятельности государственных органов;
- достаточно низкий уровень профессиональной квалификации государственных служащих;
- недостаточная приверженность ценностям, включая эффективность, служение общественным интересам, подотчетность, уважение достоинства личности и т. д.;
- чрезмерное количество сотрудников в органах исполнительной власти, неспособных компенсировать недостаток знаний в области производительности труда [3, с. 113];
- несовершенное распределение государственно-властных полномочий, а также взаимодействие между структурными элементами государственных органов [10, с. 41].

Авторы доклада «Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность» отмечают, что количество федеральных полномочий, по экспертным оценкам НИУ ВШЭ, постоянно растет с начала административной реформы. К 2010 году оно уже увеличилось на 35 %, а к концу 2016 года – почти в 2 раза: с 5,3 тыс. до 10,4 тыс. федеральных функций. В докладе говорится, что «проблема неэффективного распределения государственных полномочий – в отсутствии взаимосвязи между возложенными функциями и материальными, людскими и финансовыми ресурсами, выделяемыми органам власти». По мнению авторов, в связи с этим особые трудности возни-

кают в процессе цифровых преобразований в сфере общественного контроля в Российской Федерации. [2, с. 470]

Анализируя последние действия по совершенствованию организации и улучшению функционирования органов исполнительной власти, отметим незавершенность принятых мер, частичное осуществление текущих реформ. Это привело к отсутствию существенных изменений в эффективности государственного управления в Российской Федерации.

Причина, по которой государственные органы отстают от эффективной внутренней организации многих корпораций, заключается в том, что их деятельность сопровождается недостаточной как технологической, так и информационной безопасностью, а также имеет низкую мотивацию сотрудников органов, их несовершенную подготовку и наличие признаков коррупции.

Следует отметить, что в Российской Федерации за последние 5 лет значительно увеличилось количество обращений граждан, в которых содержатся вопросы, связанные с деятельностью органов исполнительной власти и нарушениями должностными лицами законодательства в сфере противодействия коррупции. Это дает нам подтверждение того, что в Российской Федерации реализуется модернизация института обращения граждан, которая находит свое воплощение, например, в информатизации общества, социальной и государственной рекламе, совершенствовании интернет-ресурсов и т. д. Этот инструмент коммуникации между населением и властями постоянно совершенствуется, что в конечном итоге положительно сказывается на предупреждении и пресечении возможных правонарушений.

Любое незаконное действие (или бездействие) влечет за собой, помимо изменений в законодательстве и повышения ответственности, активное использование инструментов повышения правовой грамотности населения. В будущем юридическое образование найдет свою еще большую реализацию в технологиях, которые создадут стабильную атмосферу всеобщей осведомленности и отзывчивости.

Система федеральных органов исполнительной власти представляет собой совокупность звеньев, разделенных между собой характерными чертами полномочий и взаимоотношений [5, с. 75]. Под структурой принято понимать перечень определенных органов с учетом специфики их деятельности и юрисдикции.

Один из важнейших принципов организации власти в России как федеративном государстве – это принцип единства государственной власти. Однако можно наблюдать ряд недостатков, которые создают некоторую путаницу при оценке реализации объединения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из положения Конституции Российской Федерации, следует, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Однако, как отмечают исследователи этого вопроса, при выстраивании системы исполнительной власти на региональном уровне наблюдается формирование чрезмерного количества органов, при этом не фиксируется точная дифференциация направленности их деятельности.

Иными словами, в системе органов исполнительной власти одного субъекта могут функционировать министерства и ведомства, а в другом – департаменты и их подразделения. Кроме того, функции контрольно-надзорных органов в разных регионах могут быть распределены как между инспекциями, так и между надзорными службами.

Как отмечают многие эксперты, возникает проблема, выражаяющаяся в том, что на уровне многих регионов все еще продолжается незавершенный этап административной реформы, направленной на построение эффективной трехуровневой системы органов исполнительной власти, начавшейся еще в 2004 году [6, с. 23]. В то же время заметно, что структура органов исполнительной власти на федеральном уровне подводится под общую концепцию, заложенную вышеупомянутой реформой.

В ряде научных статей, посвященных проблемам органов исполнительной власти, отмечается проблема модернизации, которая реализуется в сжатые сроки.

Согласно Конституции Российской Федерации, исполнительная власть в России является самостоятельной ветвью государственной власти, включая органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Это положение предоставляет органам исполнительной власти Российской Федерации право осуществлять свою деятельность как самостоятельно, так и от имени государства. То есть вышеупомянутые структурные элементы образуют отдельную, собственную систему, которая расположена на уровне ниже федеральной.

Такая множественность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответствует требованиям, установленным федеральным законодательством и Конституцией Российской Федерации. Следует отметить, что при анализе системы органов исполнительной власти Российской Федерации на уровне субъектов напрашивается вывод о недостаточном развитии ее структуры [7, с. 120–121].

Ниже мы перечислим недостатки, связанные с системой органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

1) дублирование полномочий. Эта проблема часто возникает при анализе нормативных правовых актов, регулирующих деятельность тех или иных органов исполнительной власти субъекта. Некоторые авторы отмечают, что данная проблема не обеспечивает необходимого уровня прозрачности деятельности органов исполнительной власти субъектов, в результате чего у части населения возникает непонимание направленности функций;

2) отсутствие стабильности в структуре органов исполнительной власти субъектов. Этот недостаток обусловлен тем, что отсутствует конкретная стратегия в области реформ, что приводит к частой смене руководителей и экономическим проблемам. Другими словами, в системе управления наблюдается частая текучесть кадров среди государственных служащих;

3) На практике можно наблюдать отсутствие определенных внутрисистемных связей между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что можно обозначить как отсутствие субординации [8, с. 18].

В целях повышения эффективности работы вышеупомянутых органов автор предлагает:

1) совершенствование программы профессиональной подготовки и переподготовки кадров, организационной, управленческой и правовой культуры государственных служащих;

2) назначение квалифицированных граждан на руководящие должности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

3) создание комплекса мер, направленных на минимизацию текучести кадров среди управленческого персонала;

4) обеспечение более тщательной и объективной оценки результатов деятельности государственных служащих.

Таким образом, исполнительная власть является самостоятельной ветвью государственной власти в рамках принципа разделения властей. Она отличается своим всеобъемлющим, содержательным и организующим характером, структурируясь в единую систему органов, которые обеспечивают выполнение законов и нормативных актов в установленных формах, процедурах и методах в рамках его силы.

Литература

1. *Андрюхина Э.П.* Система и структура федеральных органов исполнительной власти: проблемы легального толкования // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок. Московская юридическая неделя: материалы XV Международной научно-практической конференции: в 5-ти частях. – М., 2019. – С. 7–11.
2. *Бердникова Е. В.* Общественный контроль в сфере формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, № 4. – С. 469–477.
3. *Двойменин И. А.* Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в механизме реализации функций государства // РСЭУ. 2023. № 1 (60). – С. 113–117.
4. *Климашевская О.В.* Проблемы действующей системы и структуры федеральных органов исполнительной власти // Власть. 2022. №1. – С. 98–102.
5. *Кравцова Е.А.* Система органов исполнительной власти субъектов РФ и обеспечение их деятельности вспомогательными органами // Вестник МГУ. Право. 2020. № 1. – С. 75.
6. *Краюшкина С. В.* Исполнительная власть в регионах: десять лет реформ // Социально-гуманитарное знание. 2014. № 2. – С. 23.
7. *Марчук Н.Л.* Проблемы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов в России и за рубежом в правовом поле // Вестник науки. 2022. Т. 1, № 2 (47). – С. 118–123.
8. *Медяник Н.В.* Совершенствование проектной деятельности в региональных органах исполнительной власти (на материалах Республики Дагестан) // Вестник экспертного совета. 2022. № 2 (29). – С. 17–28.
9. *Репин А.А.* Особенности правового регулирования федеральных органов исполнительной власти РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ // Вопросы устойчивого развития общества. 2021. № 10. – С. 421–426.
10. *Россинский Б.В.* Исполнительные органы в системе публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. – С. 39–43.

References

1. Andryuhina E.P. Sistema i struktura federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: problemy legal'nogo tolkovaniya / E.P. Andryuhina // Konstituciya Rossijskoj Federacii i sovremennoj pravoporyadok. Moskovskaya yuridicheskaya nedelya. Materialy XV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii: v 5-ti chastyah. – M., 2019. – S. 7–11.
2. Berdnikova E.V. Obshchestvennyj kontrol' v sfere formirovaniya i funkcionirovaniya organov ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii / E. V. Berdnikova // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo. 2020. T. 20. No 4. – S. 469–477.

3. Dvojmennyj I.A. Organy ispolnitel'noj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii v mekhanizme realizacii funkcij gosudarstva // RSEU. 2023. No 1 (60). – Pp. 113–117.
4. Klimashevskaya O. V. Problemy dejstvuyushchej sistemy i struktury federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti // Vlast'. 2022. No 1. – Pp. 98–102.
5. Kravcova E.A. Sistema organov ispolnitel'noj vlasti sub"ektov RF i obespechenie ih deyatel'nosti vspomogatel'nyimi organami / E.A. Kravcova // Vestnik MGU. Pravo. – 2020. No 1. – S. 75.
6. Krayushkina S.V. Ispolnitel'naya vlast' v regionah: desyat' let reform / S.V. Krayushkina // Social'no-gumanitarnoe znanie. 2014. No 2. – S. 23.
7. Marchuk N. L. Problemy vzaimodejstviya federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti i organov ispolnitel'noj vlasti sub"ektov v Rossii i za rubezhom v pravovom pole / N.L. Marchuk // Vestnik nauki. 2022. T. 1. No 2 (47). – S. 118–123.
8. Medyanik N.V. Sovershenstvovanie proektnoj deyatel'nosti v regional'nyh organah ispolnitel'noj vlasti (na materialah Respubliki Dagestan) // Vestnik ekspertnogo soveta. 2022. № 2 (29). – Pp. 17–28.
9. Repin, A. A. Osobennosti pravovogo regulirovaniya federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti RF i organov ispolnitel'noj vlasti sub"ektov RF / A.A. Repin // Voprosy ustojchivogo razvitiya obshchestva. 2021. No 10. – S. 421–426.
10. Rossinskij B.V. Ispolnitel'nye organy v sisteme publichnoj vlasti // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2022. No 2. – Pp. 39–43.

*Поступила в редакцию 4 октября 2023 г.
Принята 14 октября 2023 г.*

UDC 340

DOI: 10.21779/2500-1930-2023-38-4-78-83

Theoretical and Legal Aspects of the Study of Executive Authorities in the State Mechanism

V.T. Azizova, R.M.-E. Taigunov

Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala; M. Gadzhiev st., 43a; kaftgp@mail.ru

Abstract. The theoretical and law aspects of the research of executive bodies in the mechanism of the modern Russian state are considered in the article. The topic is relevant due to the change in the structure of the constituent entities of the Russian Federation, since on the territory of the attached territories it is necessary to set and maintain executive bodies in the structure of the Russian Federation. The definition of the executive power, the signs of executive authorities, the problems of the organization and activities of executive authorities are considered in the article. Basing on the analysis of various approaches to the powers and activities of executive authorities ways to solve these problems are offered. The formal legal, comparative legal method and the interpretative method are used by the authors during the research.

Keywords: executive power, mechanism of the state, state authorities, state machine.

*Received 4 October, 2023
Accepted 14 October, 2023*