

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

© 2014 г. Нодари Дарчоевич Эриашвили¹, Артур Левонович Миронов²

Краткая аннотация: раскрываются организационно-процессуальные вопросы функционирования исполнительной власти, порядок формирования ее системы; анализируется организационно-структурная перестройка исполнительной власти.

Annotation: disclosed organizational and procedural issues of functioning of the executive power, the order of formation of its system; examines the organizational restructuring of the executive branch.

Ключевые слова: Конституция РФ, исполнительная власть, государственная власть, органы исполнительной власти, государственное управление.

Key words: Constitution of the Russian Federation, executive power, state power, bodies of executive power and state administration.

В науке конституционного права *исполнительная власть* понимается как самостоятельная ветвь государственной власти, наделенная определенными функциями, взаимодействующая с властью законодательной и властью судебной через систему сдержек и противовесов против монополии других ветвей власти³. Определяется исполнительная власть и как система государственного управления в буржуазном государственном праве (правительство, министерства и т.д.). Теоретически она независима от органов законодательной власти. В других же источниках подчеркивается правоприменительный характер этой власти⁴.

Исполнительная власть — политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять законы, обеспечивать функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать общественный порядок и безопасность. Исполнительная власть осуществляет государственное управление, одним из направлений (этапов) которого является контрольно-надзорная деятельность.

В системе государственной власти исполнительная власть занимает доминирующее положение. В научной литературе приводится оценка, согласно которой 85% государственной власти в Российской Федерации принадлежит исполнительной ветви власти, а Президенту, парламенту, судам, прокуратуре, другим органам государственной власти Российской Федерации в совокупности — порядка 15%⁵. Подавляющее большинство государственных органов являются исполнительными. Это обязывает ученых исследовать теоретические вопросы организации и деятельности исполнительной власти, ее соотношение с другими ветвями власти.

Одним из важных вопросов теории исполнительной власти является порядок формирования ее системы. Традиционно в Российской Федерации система исполнительной государственной власти претерпевает изменения через каждые 2–2.5 года. Только за последние девять лет в России было пять реорганизаций федеральных органов исполнительной власти⁶. Постоянно обсуждается вопрос о дальнейшем изменении ее системы. Поэтому необходимо рассмотреть и изучить правовые основания таких реформирований исполнительной власти.

¹ Профессор кафедры гражданского права и процесса Московского университета МВД России, доктор экономических наук, кандидат юридических наук (E-mail: professor60@mail.ru).

² Главный редактор журнала “Вестник Московского университета МВД России”, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России, кандидат юридических наук (E-mail: arturmironov@yandex.ru).

³ См.: Словарь административного права / Отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева. М., 1999. С. 158.

⁴ См.: Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.

⁵ См., например: Колтаков Н. Разделение властей в современном Российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2. С. 26; Анатомия коррупции // Аргументы и факты. 2002. № 21. С. 6.

⁶ См., например: Указы Президента РФ: “О системе федеральных органов исполнительной власти” от 14 августа 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; “О структуре федеральных органов исполнительной власти” от 17 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 21. Ст. 2168; и др.

В соответствии с федеративным устройством Российской Федерации различают федеральные органы исполнительной власти и исполнительные органы субъектов Федерации. Практика применения положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.⁷ позволяет обобщить особенности формирования и деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, их взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, разграничить полномочия и предметы ведения между ними.

Поскольку исполнительная власть реализуется в различных формах деятельности, определяемой как государственно-управленческая деятельность, постольку имеется необходимость рассмотреть организационно-процессуальные вопросы функционирования исполнительной власти. Эти особенности проявляются в правотворческой, правоприменительной, правоохранительной сферах деятельности исполнительной власти.

Итак, исполнительная власть – категория политико-правовая, в то время как государственное управление – категория организационно-правовая. Право на существование имеют обе эти государственно-правовые категории. Соответственно, государственное управление – реальность, без которой государственно-властный механизм работать практически не может. По своему назначению оно представляет собой не что иное, как государственную деятельность, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть. Иными словами, государственное управление практически осуществляется и в рамках системы государственной власти, базирующейся на началах разделения властей.

Свой реальный характер исполнительная власть приобретает в деятельности особых звеньев государственного аппарата, в настоящее время именуемых исполнительными органами, а по существу, являющимися органами государственного управления. Следовательно, государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой власти.

Логическим следствием преобразований в сфере государственной власти стала реформа органов исполнительной власти. Действовавшая до административной реформы система исполнительной

власти отличалась неоправданной сложностью, громоздкостью, наличием множества жестких субординационных связей, дублированием функций государственных органов, несовершенством правового регулирования системных отношений и вследствие этого недостаточной эффективностью.

Организационно-структурная перестройка исполнительной власти, как свидетельствует практика ее реализации, проходит с немалыми затруднениями. Цель реформы – создание эффективной системы исполнительной власти, что невозможно без оптимального перераспределения задач, функций и властных полномочий среди государственных органов.

Закрепленная в Указе Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г.⁸ трехзвенная система органов исполнительной власти (министерство – федеральная служба – федеральное агентство) подразумевает соответствующее распределение между ними управленческих, нормотворческих, контрольно-надзорных и иных функций и полномочий.

Однако, как показала практика реформирования, избежать коллизий в нахождении оптимального распределения функций и полномочий не всегда удается. Уже неоднократно в вышеупомянутый Указ Президента РФ вносились изменения. Все это свидетельствует о том, что реформирование продолжается, и проблема нахождения организационного и функционального оптимума системы исполнительной власти, таким образом, остается актуальной. Очевидно, что без глубокого научного обоснования, выявления объективных закономерностей, на основе которых формируются системные и структурные связи и отношения в системе исполнительной власти, административная реформа в России будет обречена идти путем проб и ошибок. Сложности реформирования и совершенствования нормативной фиксации системы исполнительной власти сопряжены также с определенными технико-юридическими и обусловленными ими гносеологическими проблемами.

Действующая Конституция РФ оперирует различными терминами: “государственная власть”, “органы государственной власти”, “система государственной власти”, “исполнительная власть”, “исполнительные органы государственной власти”, “система исполнительной власти”, “система органов исполнительной власти”. Вместе с тем

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁸ См.: Росс. газ. 2004. 12 марта.

ни Конституция РФ, ни действующее законодательство, регулирующие отношения, связанные с организацией системы органов исполнительной власти и распределением между ними полномочий, не содержат легальных дефиниций этих высокозначимых понятий⁹.

Исполнительная власть с момента выделения её в самостоятельную ветвь государственного механизма занимает в нём особое положение. Многообразие ресурсов, которыми она располагает, особая и разветвлённая система органов, дающая ей возможность оказывать чрезвычайно большое влияние на все основные направления жизнедеятельности общества, позволяют характеризовать её как весьма важную составляющую политического механизма современного государства. Именно облик исполнительной власти, а фактически – правительства способен придать политической системе государства тоталитарный, авторитарный или демократический характер.

Ещё более важную роль исполнительная власть начинает играть в условиях трансформирующегося общества, где происходят быстрый и зачастую неподготовленный слом старых политических институтов и ценностей и внедрение начал нового политического строя¹⁰. Исключительная роль исполнительной ветви власти, сосредоточивающей в ответственные моменты развития этих обществ всю фактическую политическую власть, таит в себе и исключительную опасность реставрации старого политического строя, что также неоднократно подтверждалось на практике¹¹.

С трудностями подобного рода сталкивается и современная Россия. При этом, говоря о современной России, мы имеем в виду весь период постсоветского становления и развития страны (до наших дней включительно), в рамках которого оформились основные черты российской поли-

тической системы, в том числе и институт исполнительной власти.

Официальные наименования правительства в разных странах неодинаковы: например, Федеральное правительство – в Германии, Совет министров (Правительство) – во Франции, Государственный совет – в Китае, Федеральный совет – в Швейцарии и т.д. В приведенных примерах для правового регулирования каждое слово в названии и их взаимосвязь имеют большое смысловое значение. Они в совокупности создают правовую норму, которая должна иметь точную и ясную трактовку, подлежащую адекватному практическому исполнению.

Само слово “правительство” многогранно по содержанию. Корень этого слова отражает разные общественные явления и отношения. Как отмечал В.И. Даль, “правительство – правление или управление, начальствование; правительствовать, быть правителем, править землей, государствовать, княжить, начальствовать, править, управлять”. Примечательно, что в этом же ряду однокоренных слов он называет “право” – уверенность в истине чего-либо; “правильный” – согласный с правилами, на них основанный, им отвечающий; “правда” – истина на деле¹².

Принятие Конституции РФ в 1993 г. знаменует новый этап в развитии института исполнительной власти, для характеристики которого определяющее значение имеют положения, согласно которым Правительство РФ самостоятельно осуществляет государственную власть наряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием и судами Российской Федерации (ст. 10 и 11 Конституции РФ). В текст новой Конституции РФ не была включена формула прежней Конституции о подотчетности федерального Правительства Президенту РФ, поскольку Президент РФ провозглашен главой государства, а не главой исполнительной власти¹³.

В соответствии со ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ, а согласно ст. 1 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г.¹⁴ Правительство РФ – это высший исполнительный орган государственной власти, возглавляющий единую систему испол-

⁹ Кроме того, технико-юридические особенности Конституции РФ провоцируют вольную трактовку ее статей и стремление извлечь из нее те свойства, которыми она не обладает. Наряду с закрепленными в ст. 10 Конституции РФ ветвями власти периодически предпринимаются отдельные попытки “конструирования” новых – президентской, прокурорской, контрольной, информационной.

¹⁰ Практика стран Латинской Америки, Южной и Восточной Европы, в своё время переживших переход от тоталитарно-авторитарных к демократическим политическим режимам, как правило, подтверждает сильное воздействие исполнительной ветви власти на политическую систему этих государств.

¹¹ См., например: *Иванов А.С.* Исполнительная власть современной России: демократические и недемократические тенденции становления. Дисс. ... канд. полит. наук. Уфа, 2004. С. 8.

¹² См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. В 4-х т. Т. 3. М., 2000. С. 377, 379.

¹³ См.: *Дмитриев С.А.* Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 34.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6206; 2009. № 1. Ст. 3.

нительной власти в стране, обеспечивающий ее единство, направляющий и контролирующий деятельность органов государственной власти.

Какова характеристика современного конституционного статуса Правительства РФ? Мы в целом согласны с мнением ученых, высказанным в научной литературе, а именно:

- 1) Правительство РФ функционирует как самостоятельное государственное учреждение;
- 2) назначение Председателя Правительства РФ происходит с согласия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- 3) Правительство РФ несет политические формы ответственности перед обществом за свою деятельность;
- 4) Правительство РФ имеет право на уход в отставку;
- 5) формы участия Правительства РФ в законотворческом процессе закреплены в Конституции РФ¹⁵.

Возглавляя исполнительную власть Российской Федерации, Правительство РФ представляет собой особую структуру государства – орган государственной власти, который призван, с одной стороны, воспринимать (отражать) потребности, интересы и цели российского общества, адекватно их закреплять в своих правовых актах и своей управленческой деятельности, а с другой – рационально и законно управлять общественными процессами, придавать им целостность, организованность, динамику и эффективность¹⁶.

Управленческой деятельностью (так или иначе) занимаются все органы государственной власти. Но если законодательная власть (представленная Федеральным Собранием РФ), например, разрабатывает стратегию управления государством, выражая ее в законах, а судебная власть (представленная судами) разрешает споры, имеющие юридическое значение, то Правительство РФ (как высший орган исполнительной власти в Российской Федерации) осуществляет текущее повседневное управление всеми вопросами государственной важности. При этом деятельность Правительства РФ носит распорядительный характер, т.е. осуществляется в форме руководства целым комплексом органов и учреждений специальной компетенции, занимающихся вопросами управления отраслями экономики и сферами общественных отношений¹⁷.

¹⁵ См., например: Котенков А.Н. Конституционное право в российском праве // Правоведение. 1998. № 1. С. 20.

¹⁶ См.: Дмитриев С.А. Указ. соч. С. 36.

¹⁷ См.: Конституционное право зарубежных стран / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2001. С. 238.

Правительство РФ, являясь органом общей компетенции, обладает следующими полномочиями, в том числе контрольными:

- 1) осуществляет систематический контроль за исполнением Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров государственными органами исполнительной власти (для организации контроля за исполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образован Аппарат Правительства РФ)¹⁸;
- 2) руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. В порядке реализации этого полномочия Правительство РФ:

утверждает положения о федеральных министерствах и других федеральных органах исполнительной власти;

в случае необходимости отменяет акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливает их действие (ст. 12 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”). Данное полномочие Правительства РФ распространяется как на нормативные, так и на индивидуальные акты федеральных органов исполнительной власти. Основанием для их отмены или приостановления могут служить несоответствие этих актов федеральным конституционным и федеральным законам, нарушение процедуры принятия актов и правил юридической техники, нарушения в области реализации полномочий самими органами, ошибки в принятии управленческих решений¹⁹;

- 3) контролирует составление и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуще-

¹⁸ См.: постановление Правительства РФ “О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации” от 1 июня 2004 г. (в ред. от 30 апреля 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; 2009. № 19. Ст. 2346.

¹⁹ Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти должны соответствовать Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 17 марта 2009 г.) (см.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 2009. № 12. Ст. 1443). В частности, эти акты должны проходить антикоррупционную экспертизу. Представляется, что оценка соответствия нормативных актов органов исполнительной власти федеральным конституционным и федеральным законам по своей природе является полномочием, больше присущим органам судебной власти.

ствляет валютный контроль (ст. 15 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”).

Трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти (федеральное министерство – федеральная служба – федеральное агентство) подразумевает соответствующее распределение между ними нормотворческих, контрольно-надзорных и организационно-хозяйственных функций²⁰.

Так, федеральные министерства и федеральные агентства не вправе осуществлять функции по контролю и надзору. Федеральные министерства помимо функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств; федеральные агентства – функции по предоставлению государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции; федеральные службы – функции по контролю и

надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области государственной обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности. При этом под функциями федеральных служб по контролю и надзору понимаются:

осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

²⁰ См.: Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е. Новая система и структура органов исполнительной власти. Справ.-учеб. пос. М., 2005. С. 34.