

Краснодарский университет МВД России

А. Д. Тамазова

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

Учебное пособие

Краснодар
2023

УДК 342.6
ББК 67.400.6
Т170

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

А. Х.-А. Пихов, доктор юридических наук, доцент (Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя);

Р. А. Лубский, доктор философских наук, доцент (Ростовский юридический институт МВД России).

Тамазова А. Д.

Т170 Конституционно-правовые основы организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти в России [Электронный ресурс] : учебное пособие / А. Д. Тамазова. – Электрон. дан. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2023. – 1 электрон. опт. диск.

ISBN 978-5-9266-1927-7

В учебном пособии на базе анализа отечественного законодательства (с учетом его последних изменений и дополнений) рассматриваются теоретические основы функционирования современной российской системы федеральных органов исполнительной власти, в частности подробно раскрываются конституционно-правовые основы деятельности Правительства Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти. Уделяется внимание исполнительной власти в системе разделения власти в России, излагаются ее сущность, исторический аспект становления и развития.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.6
ББК 67.400.6

ISBN 978-5-9266-1927-7

© Краснодарский университет
МВД России, 2023
© Тамазова А. Д., 2023

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Исполнительная власть в системе разделения власти	8
1.1. Понятие, значение и сущность исполнительной власти.....	8
1.2. Органы исполнительной власти: понятие, виды...	24
1.3. История развития системы органов исполнительной власти.....	38
Глава 2. Конституционно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти	56
2.1. Состав, порядок формирования и полномочия Правительства Российской Федерации.....	56
2.2. Особенности конституционно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти.....	88
Заключение	105
Литература	110

Введение

Социально-экономическое развитие любого государства невозможно представить без эффективно действующих органов государственного управления, в частности органов исполнительной власти, составляющих значимую часть всего государственного аппарата. Именно на них ложится основная нагрузка по реализации законов, практической организации жизни общества, по защите прав и интересов его членов.

В любой исторический период исследования, посвященные различным аспектам формирования, деятельности системы органов исполнительной власти, представляли научный интерес. Это обусловлено, прежде всего, тем, что процесс государственного управления, в осуществлении которого непосредственно участвуют органы исполнительной власти, периодически подвергается определенным коррективам, вызванным в свою очередь стремительно изменяющимися условиями. Реалии того или иного периода вызывают необходимость переосмысления определенных подходов к организации государственного управления и соответственно к процессам формирования и функционирования системы органов исполнительной власти, призванной удовлетворять потребности общества.

Для того чтобы государство могло эффективно решать стоящие перед ним задачи, на должном уровне выполнять свои обязательства перед гражданами, система и структура органов исполнительной власти совершенствуется с целью поиска наиболее оптимальных моделей, вносятся соответствующие изменения в законодательство, регулирующие правовой статус указанных органов. Это позволяет обеспечивать функционирование сбалансированной системы исполнительно-распорядительных органов на всех уровнях управления.

Система и структура федеральных органов исполнительной власти не раз подвергались определенным коррективам (например, упразднялись некоторые виды органов исполнительной власти, происходило перераспределение функций между органами исполнительной власти). В недавнем прошлом имело место и из-

менение конституционного законодательства, регулирующего правовой статус Правительства Российской Федерации.

Так, в целях реализации предложений Президента РФ, направленных на обеспечение стабильного функционирования механизма государственного управления (элементом которого являются органы исполнительной власти) и представленных им в Послании Федеральному Собранию РФ, в январе 2020 года на рассмотрение в парламент был внесен проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»¹.

14 марта 2020 г. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»² был принят, предусмотрев особый порядок вступления в силу его отдельных положений. 16 марта 2020 г. Конституционным Судом РФ, высшим судебным органом конституционного контроля, на предмет соответствия Конституции России были оценены не вступившие в силу положения вышеуказанного закона, касающиеся собственно характера изменений конституционных норм, а также сам порядок вступления их в силу³. Отметим, что конституционные поправки вступили в силу после дачи Конституционным Судом РФ заключения о их соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ и последующей поддержки

¹ См.: О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»: проект федер. закона № 885214-7 [Электронный ресурс] // URL: <https://constitution.garant.ru/law/77519018/chapter/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f> (дата обращения: 20.01.2022).

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 20.01.2022).

³ См.: О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 20.01.2022).

гражданами Российской Федерации на общероссийском голосовании. В результате российское общество получило «обновленную» Конституцию Российской Федерации, позволяющую наиболее эффективно осуществлять управление на всех уровнях (федеральном, региональном, местном).

Конституционные поправки, направленные в целом на повышение уровня жизни российского народа, коснулись, в частности, порядка организации, функционирования единой системы публичной власти, в том числе они затронули некоторые вопросы формирования и деятельности органов исполнительной власти. Здесь в большей части изменения коснулись Правительства РФ, затронули логику и порядок его формирования и некоторые другие аспекты его деятельности, что впоследствии обусловило принятие в ноябре 2020 г. нового Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹.

Курсантам (студентам), обучающимся по юридическим и иным специальностям, необходимо при изучении дисциплин «Конституционное право», «Административное право» знать о произошедших преобразованиях, конституционных основах функционирования системы федеральных органов исполнительной власти в целом. Таким образом, актуальность выбранной темы и важность проводимого исследования не вызывает сомнения.

Объектом данного исследования являются конституционные основы организации и деятельности Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти.

Предметом исследования является конституционное законодательство, иные нормативные правовые акты (с учетом последних изменений, дополнений), регламентирующие правовой статус Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти.

Цель исследования состоит в комплексном анализе на основе конституционных норм различных аспектов функционирования современной системы федеральных органов исполнительной власти и составление на его основе учебного пособия, которое призвано оказать помощь курсантам (студентам), слуша-

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 20.01.2022).

телям при изучении дисциплин «Конституционное право», «Административное право», способствовать развитию правового мышления у них, а также оказать соответствующую помощь адъюнктам (аспирантам), профессорско-преподавательскому составу и практическим работникам.

Задачи исследования:

- проанализировать дефиницию «исполнительная власть», определить место исполнительной власти в системе разделения власти, проанализировать конституционные основы разделения власти в Российской Федерации;

- исследовать понятие, признаки, виды и принципы деятельности органов исполнительной власти;

- изучить исторические аспекты становления и развития системы органов исполнительной власти в России;

- всесторонне и комплексно исследовать конституционно-правовые основы организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти;

- подвергнуть научному анализу изменения российского законодательства, в том числе конституционного.

В конце каждой главы автором предлагается ряд контрольных вопросов для самоконтроля знаний обучающихся.

Глава 1. Исполнительная власть в системе разделения власти

1.1. Понятие, значение и сущность исполнительной власти

Прежде чем анализировать исполнительную власть, необходимо уточнить вопрос о том, как же вообще устроена власть, кем осуществляется и на основе каких принципов.

Власть в самом общем ее понимании представляет собой возможность управлять чем-либо или кем-либо, подчинять своей воле. В любом поистине демократическом государстве власть принадлежит народу (это и составляет сущность принципа демократизма), реализующему ее непосредственно (прямая или непосредственная демократия), а также через систему органов власти (представительная демократия). Этот принцип составляет одну из основ конституционного строя России (ст. 3 Конституции России).

Важнейшим принципом, лежащим в основе осуществления государственной власти, а также определенной гарантией демократического характера государства является принцип разделения власти. Одноименная теория признана во всех демократических государствах. В самом общем виде она заключается в том, что единая государственная власть делится на три взаимосвязанные, но в то же время относительно независимые друг от друга, самостоятельные ветви. Эти ветви власти именуется законодательной, исполнительной и судебной. Каждая из них в свою очередь представлена соответствующими органами власти со своей строго определенной компетенцией, функциями, предназначением.

Взаимодействие ветвей власти является важным, необходимым и одновременно сложным процессом. Так, органы исполнительной и судебной власти функционируют на основе норм, установленных органами законодательной власти. В свою очередь последние устанавливают эти нормы на основе предложений, выдвинутых в том числе органами исполнительной ветви власти и даже судебной (по вопросам их ведения). Судебные органы призваны восстанавливать и защищать принятые законодательными и исполнительными органами нормы. Судебная власть

является определенной гарантией законности, гарантией того, что законодательные и исполнительные органы власти будут соблюдать нормы, которые были ими предложены, установлены.

На практике нередко разделение власти на составляющие ее ветви характеризовалось возникновением конфронтации, а также определенного рода подчинением и зависимостью различных представляющих эти ветви органов. Для исключения подобных ситуаций полномочия между органами различных ветвей власти должны быть распределены таким образом, чтобы между ними не возникали конфликты, обеспечивалось их согласованное функционирование и взаимодействие (так называемая система «сдержек и противовесов»).

Принцип разделения власти находит свое закрепление в законодательстве множества стран с учетом определенных национальных особенностей, специфики. Одним из факторов, оказывающих влияние на конкретную модель разделения власти помимо формы территориального устройства, политического режима и других, является форма правления¹. Так, для президентской республики характерно то, что в основу построения системы органов власти заложены их самостоятельность, независимость, строгое разграничение компетенции, система «сдержек и противовесов», самостоятельное формирование законодательной и исполнительной ветвей независимо друг от друга, невозможность одной ветви прекратить полномочия другой, самостоятельность законодательной власти в предложении и принятии законов, руководство исполнительной властью главой государства.

Парламентские республики характеризуются отсутствием жесткого закрепления принципа разделения власти, его достаточно искусственным характером, ключевым местом парламента среди органов государственной власти, номинальным главой государства.

Наиболее приемлемая модель разделения власти, на наш взгляд, характерна для смешанных республик. Она характеризуется: четким выделением трех ветвей власти, президентом, который не входит ни в одну из них, а является определенным арбит-

¹ Чепрасов К.В. Модели разделения властей и форма правления (конституционно-правовой аспект) // Известия Алтайского государственного университета. 2013. № 2-2(78). С. 134.

ром, обеспечивающим согласованное взаимодействие органов законодательной, исполнительной, судебной власти, а также преодоление конфликтных ситуаций между ними, участием президента в формировании исполнительной власти.

Анализируемый принцип имеет свое историческое развитие. Попытки разделить власть принадлежали еще древним римлянам, которые ставили перед собой цель – не допустить концентрацию всей полноты власти в руках одного человека, органа, таким образом они пытались бороться с деспотизмом и диктатурой¹.

Стоит отметить в развитии этой теории и роль таких мыслителей, как Аристотеля, Платона. Так, например, говоря о государстве, как о едином сложном целом, Аристотель указывал на составляющие его разнохарактерные части, орган «законосовещательный», орган административный и судебный, отдавая основную роль первому².

Еще одним ученым, который оставил свой след в развитии рассматриваемого принципа является Д. Лильберн, который указывал на необходимость осуществления законодательных, административных и судебных функций различными органами, что должно было, по его мнению, исключить различного рода злоупотребления со стороны государственной власти, ее представителей и обеспечить законность³.

Однако основоположниками теории разделения власти традиционно принято считать Джона Локка и Шарля Монтескье. Так, Д. Локк писал о невозможности абсолютного характера законодательной власти и о необходимости сдерживающих ее элементах, которыми являются исполнительная и судебная ветви. При этом подчеркивает верховный, основополагающий характер первой в связи с тем, что именно она принимает обязательные для всех правила, законы⁴. Интересно отметить, что власть судебную Д. Локк рассматривал как составляющую власти исполнительной. По этим причинам его теория разделения властей не совсем та классическая модель, которой придерживаются многие современники.

¹ Краснов Ю.К. Принцип разделения властей в России: теория и практика // Право и управление. XXI век. 2005. № 1.

² Аристотель. Политика. Соч. в 4-х т. Т. 4. М., 1983. С. 481.

³ Лильберн Д. Памфлеты. М., 1937. С. 110.

⁴ Локк Д. Избранные философские произведения. Т. 2. М., 2006. С. 87.

Стоит отметить, что в течение многих лет эта теория подвергалась некоторым корректировкам с учетом той правовой и политической реальности, которая складывалась в определенную эпоху в конкретных государствах.

Современную модель теории разделения власти история связывает с именем Ш. Монтескье, который уже выделил судебную власть в качестве самостоятельной, указав на то, что она «карает за преступления и разрешает споры»¹. Разработанная им теория приобрела завершенность и была направлена, прежде всего, на исключение сосредоточения всей полноты власти в руках одного органа или лица, тем самым была направлена на борьбу с деспотизмом и злоупотреблениями властью. Кроме того, он указывал на необходимость сдерживающих факторов, которые бы позволили обеспечить баланс трех ветвей власти². Этими сдерживающими факторами должны быть равномерно распределенные полномочия между органами, осуществляющими ту или иную власть (например, исполнительная власть имеет право вето на решения законодательного органа, может его даже распустить, а законодательная власть осуществляет в свою очередь контроль за исполнением законов со стороны власти исполнительной и может привлекать к ответственности министров. Судебная власть рассматривалась им как некое средство сдерживания от крайностей и конфликтов между первыми двумя).

Многие положения данной теории нашли свое отражение в праве США, в частности в Декларации независимости США 1776 г., Конституции США 1787 г., которые попытались закрепить оптимальный вариант государственного устройства. При этом все ветви власти, а точнее органы их представляющие, имели разные источники формирования, различные сроки полномочий и полномочия, которые позволяют взаимно сдерживать друг друга. При этом разделение власти получило свое закрепление и выражение как по горизонтали, так и по вертикали.

Теория разделения власти представляла интерес и для наших, русских ученых, среди которых М.М. Ковалевский, П.Б. Струве, Б.Н. Чичерин, М.М. Сперанский. Многие из них

¹ Геворкян М.В. Истоки разделения властей // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2010. № 11. С. 117.

² Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 289.

полагали, что разделение власти – это единственный способ избежать революцию в России¹.

Особое внимание заслуживают труды М. Сперанского, в которых он пытался обосновать необходимость «преобразования самодержавия», разделения функций различных ветвей. Так, писал он, «нельзя основать правление, если одна власть будет и составлять закон и исполнять его»².

В советский же период происходило определенное отрицание принципа разделения власти, что подтверждалось подчинением всех ветвей партийной гегемонии. Это было обусловлено доминированием идей К. Маркса, Ф. Энгельса, В. Ленина, согласно которым единая государственная власть сосредотачивалась в руках полновластных советов, где сливались управление и законотворчество. Идеи и надежды сторонников теории разделения власти в советский период рухнули на долгие годы³.

И только в начале 90-х гг. с принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР теория разделения власти стала официально рассматриваться как имеющая шанс на жизнь доктрина, что впоследствии проявилось, например, в учреждении поста Президента РСФСР, Конституционного Суда. Однако еще длительное время имело место доминирование власти Советов над исполнительной властью, что было обусловлено достаточно слабым на тот момент развитием гражданских институтов, демократизма.

Идея разделения власти набирала обороты в период проводимых конституционных реформ⁴, одним из результатов которой стали многочисленные поправки в действующую на тот момент конституцию, которую зачастую сравнивали с «лоскутным одеялом». Так, в апреле 1992 г. в статье 1 Конституции РСФСР 1978 г. разделение власти было закреплено в качестве незыблемой осно-

¹ Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Конституционный принцип разделения властей: теория и практика реализации // Вестник Поволжского института управления. Т.18. 2018. № 5. С. 58.

² Сперанский М.М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.) [Электронный ресурс] // М., 1905. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948894> (дата обращения: 22.01.2022).

³ Краснов Ю.К. Принцип разделения властей в России: теория и практика // Право и управление. XXI век. 2005. № 1.

⁴ Авакьян С.А. Федеральное Собрание – Парламент России. М., 1999. С. 11.

вы конституционного строя, а статья 3 установила принцип разделения власти в качестве основополагающего при построении системы государственной власти в РФ¹. Однако сложная политическая обстановка в стране, сопровождающаяся принятием Указа Президента РФ от 21.09.1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ»², трагическими событиями 3–4 октября 1993 г., продолжаемыми спорами между ветвями власти, фактически заблокировали принцип разделения властей³.

Все это побудило необходимость разработки проекта новой Конституции, количество которых было достаточным. За основу был принят проект, подготовленный Конституционным Собранием. Позднее он был вынесен на всенародное голосование Президентом РФ, которое состоялось 12 декабря 1993 г. В результате проведенного референдума в России появилась новая конституция, закрепившая основные институты гражданского общества, правового государства, в том числе принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную как основу построения системы органов государственной власти (ст. 10 Конституции России).

Современная российская конституция регулирует правовой статус высших органов государственной власти (различных ветвей власти), определяет механизм их взаимоотношений. Президент РФ является согласно ст. 80 главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод граждан, обеспечивает функционирование и взаимодействие органов государственной власти, сам при этом не относясь ни к одной ветви власти. Однако анализ гл. 4 Конституции РФ, закрепляющей статус президента, позволяет сделать вывод о том, что характер его полномочий особо «роднит» главу нашего государства именно с исполнительной властью.

Так, например, согласно ст. 116 Конституции Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным президентом; согласно ст. 117 отставка Правительства РФ принимается

¹ Конституция (Основной Закон) РСФСР (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.03.2022).

² О поэтапной конституционной реформе в РФ: указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.03.2022).

³ Лебедев В.А. Реализация принципа разделения властей в РФ // Вестник Челябинского государственного университета. 2002. № 2. С. 15.

или отклоняется Президентом РФ; Президент РФ участвует в формировании Правительства РФ; ряд федеральных органов исполнительной власти подчинены Президенту, он также участвует в назначении глав этих органов и др. Можно сказать, Президент формирует «свою команду» в лице правительства, с которой под его руководством он будет проводить государственную внутреннюю и внешнюю политику.

При выполнении своих функций согласно ч. 3 ст. 80 Президент РФ руководствуется Конституцией РФ и федеральными законами, а ч. 3 ст. 90 подчеркивает подзаконный характер актов Президента, что позволяет утверждать о том, что он не стоит над законодательными и судебными органами власти в формально-юридическом смысле.

Федеральное Собрание имеет двухпалатную структуру (Совет Федерации и Государственная Дума) и является представительным и законодательным органом РФ. Правительство РФ осуществляет исполнительную власть под общим руководством главы государства. Судебная власть осуществляется исключительно судом посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства, что обуславливает функционирование соответствующих судов: Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, федеральных судов общей юрисдикции, арбитражных судов, мировых судей субъектов РФ. Отметим, что согласно ст. 10 Конституции РФ органы трех ветвей власти самостоятельны.

Государственная власть осуществляется в России согласно ст. 11 Конституции не только федеральными органами государственной власти, но и органами государственной власти субъектов РФ. При этом разделение власти нашло свое выражение не только в организации деятельности федеральных органов власти, но и в деятельности органов власти субъектов РФ (внутри этих систем)¹. Как указал Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 18.01.1996 г. № 2-П: «Разделение властей закрепляется в Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в це-

¹ Коллективная монография. Современные проблемы организации публичной власти. Монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор д.ю.н., профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014. С. 66.

лом, т. е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах»¹.

Стоит отметить, что в системе органов местного самоуправления этот принцип также нашел свое определенное, несколько скорректированное отражение. По факту в этой системе выделяются представительные (например, Городская Дума г. Краснодара) и исполнительно-распорядительные органы (например, Администрация г. Краснодара), что уточняется ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

При всем этом еще раз подчеркнем, что согласно ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в нашей стране является многонациональный народ России, именно он первоисточник этой власти. Прямая (непосредственная) и представительная демократия дополняют друг друга и ни в коем случае не противопоставляются. Власть не только исходит от народа, но и подразумевает его участие в двух вышеуказанных формах.

Обладая самостоятельным характером органы трех ветвей власти оказывают друг на друга сдерживающее влияние, что позволяет добиться определенного «уравновешивания», баланса. Как ранее отмечал Конституционный Суд РФ: «Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 20.03.2022).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 21.03.2022).

таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений»¹.

Также отметим, что в литературе можно встретить мнение², согласно которому в России доминирует именно исполнительная власть или даже «президентская». В подтверждение этому авторы приводят конституционное закрепление таких полномочий Президента, как формирование судебных органов (ст. 128 Конституции РФ), право вето Президента в отношении принятых парламентом законов (ст. 107 Конституции РФ), право роспуска Государственной Думы (ст. 109 Конституции РФ) и др. Так, В.С. Нерсесянц указывает: «...система разделения властей носит ассиметричный характер с явным перекосом в пользу полномочий Президента и его доминирующей роли в решении государственных дел»³.

Усиление роли исполнительной власти обусловлено темпами общественного развития, усложнением этих процессов, а также административным, управленческим характером деятельности таких органов⁴. Однако, на наш взгляд, законодательная власть также не лишена сдерживающих полномочий: например, палаты парламента участвуют в процедуре импичмента (ст. 93 Конституции РФ), Государственная Дума участвует в процессе формирования Правительства РФ (ст. 111, 112 Конституции РФ), а также имеет возможность выразить недоверие Правительству РФ (ст. 117 Конституции РФ). Согласимся с мнением, что такое «переплетение» естественно и даже необходимо в рамках сдержек и противовесов, так как направлено на недопущение опасного единовластия⁵. И этот фактор должен являться решающим при создании систем публичной власти.

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 № 2-П // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 20.03.2022).

² Например, Краснов Ю.К. Принцип разделения властей в России: теория и практика // Право и управление. XXI век. 2005. № 1. С. 12; Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт.

³ Нерсесянц В.С. Философия права: учебник для вузов. М., 1997. С. 380.

⁴ Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Конституционный принцип разделения властей: теория и практика реализации // Вестник Поволжского института управления. Т. 18. № 5. 2018. С. 59.

⁵ Геворкян М.В. Истоки разделения властей // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2010. № 11. С. 120.

Хотелось бы также отметить мнение, согласно которому идеальное равновесие существующих ветвей власти невозможно, поскольку всегда одна из них задает вектор государственной деятельности, при этом занимая положение «первый среди равных»¹.

Стоит также отметить, что Конституция РФ закрепила правовой статус и некоторых других органов государственной власти, которых нельзя отнести ни к одной из трех ветвей власти. Это так называемые органы государственной власти с особым правовым статусом. К ним можно отнести, например, Центральный Банк РФ, Администрацию Президента РФ, Прокуратуру РФ, ЦИК РФ и некоторые другие. Так, в юридической литературе можно встретить мнение, согласно которому в качестве самостоятельной ветви власти возможно выделить, власть президентскую, контрольную, финансовую и др.². Однако стоит помнить, что действующая Конституция РФ, а точнее ее ст. 10 устанавливает триаду ветвей власти. Интересным здесь будет отметить, что согласно внесенным в 2014 г. поправкам в Конституцию РФ³ ее гл. 7 носит название «Судебная власть и прокуратура», что подчеркивает отделение последней от судебной власти.

Итак, принцип разделения власти находит свое нормативное закрепление в правовых актах государства, практически всегда приобретая национальную специфику с учетом исторического опыта, практики государственного строительства, традиций правовой культуры. Ключевым в этом моменте является необходимость следования основному предназначению анализируемого принципа – не допустить сосредоточения всей полноты власти в «одних руках».

Принцип разделения власти на триаду составляющих ее ветвей, являясь основой функционирования органов государственной власти, реализуется во многих странах, в том числе и в России, которая продолжает развивать собственную модель разделе-

¹ Сафоклов Ю.И. Разделение властей: вымыслы и реальность // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6(91). С. 104.

² См., напр.: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М.: Группа Инфра, 1996; Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5.

³ О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 03.02.2022).

ния власти с учетом современных потребностей нашего государства и общества. В современной российской конституции указанный принцип нашел свое воплощение в качестве основы организации государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях (ст. 10, 11).

При этом важно помнить, что вся полнота власти согласно Конституции России в руках многонационального народа (ст. 3). Ч. 2 указанной конституционной нормы предусмотрена возможность реализации принадлежащей народу власти через органы власти (государственные и органы местного самоуправления). Государственная власть в свою очередь нуждается в определенном балансе полномочий органов, представляющих ее ветви, который не допустил бы узурпацию и злоупотребление ею. Разделение власти является определенным барьером на пути утверждения авторитаризма, деспотизма.

Итак, уяснив сущность принципа разделения власти, необходимо определиться собственно с понятием и характеристиками исполнительной власти. Термин «власть», широко употребляемый в настоящее время в научной, учебной литературе, в разные времена понимался по-разному. Ему придавалось и божественное значение (например, средневековыми теологами), и общественное (например, утопистами во времена европейских буржуазных революций).

Обращаясь к словарю С.И. Ожегова, можно указать на следующее определение власти: «Власть понимается как право, возможность распоряжаться кем или чем-нибудь, подчинять своей воле»¹. Краткий философский словарь закрепляет другое определение: «Власть – это форма воздействия человека на окружающее, предполагающая целенаправленное осуществление своей воли вопреки сопротивлению»².

Власть предполагает целенаправленное воздействие субъекта на объект подчинения, реализацию своей воли с целью урегулирования определенных отношений с помощью различных установленных средств и методов такого воздействия. Отметим,

¹ Толковый словарь С.И. Ожегова [Электронный ресурс] // URL: <https://tolkovyj-slovar-ozhegova.slovaronline.com/search?s> (дата обращения: 22.02.2022).

² Краткий философский словарь [Электронный ресурс] // URL: https://platona.net/board/filosofskij_slovar/vlast/1-1-0-83 (дата обращения: 22.02.2022).

что без власти немыслимы организация общественной жизни, существование какого-либо государства. Она является базой, фундаментом абсолютно любой политической системы.

Для власти социальной характерны: ее проявление в группах людей (обществе), организация межличностного взаимодействия как основное ее предназначение, использование мер принуждения. Государственная власть, являясь публичной, представляет собой социально-политическое, волевое явление, это властеотношения, в которых одна из сторон представлена государством, его органами, должностными лицами, наделенными правом устанавливать обязательные для народа правила поведения, опираясь при этом на аппарат принуждения. Посредством власти государство воздействует на общественные отношения с целью их урегулирования с помощью правовых средств и обеспечивает исполнение установленных им норм.

Как отмечалось выше, для власти в целом характерны ее способность воздействовать на различные общественные явления, то есть управлять ими на основе права. Такое воздействие (иными словами процесс государственного управления) осуществляется в широком смысле всеми органами государственной власти, через которые государство реализует свои функции. Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, «государственное управление (в широком смысле) – это организующая, упорядочивающая деятельность государства, целенаправленное воздействие органов государства, его учреждений и служащих на различные сферы общества, данная деятельность осуществляется всеми органами государственной власти»¹.

Однако наибольшими возможностями здесь обладают именно органы исполнительной власти, что объясняется их основным предназначением – исполнением законов, их практическим претворением в жизнь. Как отмечает в своих трудах Ю.Н. Стариков, управление в его классическом понимании представляет собой деятельность субъектов государственной власти, которая осуществляется вне границ законотворчества и

¹ Чиркин В.Е. Государственное управление: элементарный курс. Ин-т государства и права РАН, Акад. правовой ун-т. М.: Юристъ, 2001. С. 12.

правосудия¹. Таким образом, государственное управление возможно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле государственное управление осуществляется всей системой органов публичной власти, в узком – именно органами исполнительной власти.

Без исполнительной власти полноценно не может существовать ни одно государство, поскольку именно на органы, представляющие ее, возлагается основная нагрузка по исполнению принятых ветвью законодательной законов и иных нормативных актов, по их практической реализации². Исполнительная власть напрямую связана с состоянием государственности в стране, ее характеристики позволяют судить об эффективности правовых способов разрешения существующих в государстве социально-экономических, политических и иных проблем.

Государственное управление осуществляется в самых разнообразных формах, установленных законодательством. Так, органы исполнительной власти, наделенные огромными полномочиями, ежедневно принимают большое количество управленческих решений, обеспечивают исполнение этих решений, облеченных в правовую форму. Кроме того, они совершают различные регистрационные действия, выдают разрешительные документы (например, на определенные виды деятельности), осуществляют контрольно-надзорные функции в установленной сфере деятельности и даже юрисдикционные действия (например, привлекают виновных к административной ответственности за совершение административных правонарушений).

Процесс государственного управления осуществляется непрерывно, ежедневно, что требует от органов исполнительной власти постоянного внимания и воздействия на огромное количество объектов такого управления. Как справедливо отмечает Б.В. Россинский, такие возможности доступны по большому счету только органам исполнительной власти, так как именно система этих органов обладает необходимыми для решения многих

¹ Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова // Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 32.

² Токтогулов А.А. Место исполнительной власти в системе государственной власти // Проблемы современной науки и образования. 2016. С. 108.

управленческих задач иерархичностью, субординационностью, численностью государственных служащих¹.

Стоит отметить, что органы исполнительной власти не ограничиваются собственно исполнением законов, для них характерна и распорядительная деятельность, которая позволяет им реализовывать свои основные функции. Так, органам исполнительной власти также присущи полномочия по формированию правовой системы, иными словами нормотворческие полномочия (эти органы принимают различные подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие важнейшие сферы жизнедеятельности общества).

Отметим, что долгое время термин «исполнительная власть» вообще отсутствовал в отечественной литературе и раскрывался через определение государственного управления, а исполнительные органы отождествлялись соответственно с органами государственного управления, что находило отражение в Конституциях 1918 г., 1924 г., 1936 г., 1977 г. Так, например, Конституция СССР 1977 г., перечисляя высшие органы государственной власти и управления СССР, называла Совет Министров СССР высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти СССР². Современная Российская Конституция 1993 г., отказавшись от термина «государственное управление» и не закрепив определение исполнительной власти, установила в ст. 10 принцип разделения власти, одной из ветвей которой является власть исполнительная. Не дается определение исполнительной власти и в иных нормативных правовых актах.

Не сложилось единого мнения относительно определения исполнительной власти и среди ученых, несмотря на наличие огромного количества научных трудов по указанной тематике. Приведем несколько существующих в научных кругах мнений по данному вопросу.

Так, Ю.Н. Стариков полагает, что «исполнительная власть – это деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти и состоящая

¹ Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica. 2018. № 7(140). С. 32.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 07.04.2022).

в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции»¹.

К.С. Бельский рассматривает исполнительную власть как «систему органов государственной власти, осуществляющих в процессе исполнения законов практическое управление обществом и использующих для этого в предусмотренных законом случаях административное принуждение»².

Д.Н. Бахрах говорит об исполнительной власти как об «административной власти в условиях правового государства, демократически организованного общества»³.

Таким образом, на фоне отсутствия легального определения исполнительной власти, мы видим многочисленные варианты ее трактовки, существующих в научной и учебной литературе. По нашему мнению, исполнительная власть – это одна из ветвей власти, представленная соответствующими органами, осуществляющими деятельность исполнительно-распорядительного характера с целью упорядочения общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности общества. Ее сущностью является обеспечение практической реализации законов и иных нормативных правовых актов.

Размышляя об исполнительной власти, необходимо выделить характерные черты, которые ей присущи. К таковым относятся следующие:

1. Исполнительная власть является одной из трех ветвей власти, обладающей относительной самостоятельностью. Органы исполнительной власти тесно взаимодействуют с органами законодательной и судебной власти, не выходя при этом за рамки собственных, установленных законом сбалансированных полномочий.

¹ Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 52.

² Бельский К.С. Феноменология административного права: [Для юрид. фак.] / К.С. Бельский; Смол. гуманитар. ун-т. Смоленск: Изд-во СГУ, 1995. С. 24.

³ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности Юриспруденция. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. С. 23.

2. Исполнительная власть представлена целой системой многочисленных органов, реализующих свои функции на различных уровнях (федеральном, региональном и даже на местном уровне).

3. Для органов исполнительной власти характерно наличие собственной компетенции, функций, прежде всего заключающихся в практическом исполнении, реализации законов. Для реализации своих функций они наделены всеми необходимыми правовыми, экономическими, информационно-техническими, организационно-распорядительными инструментами.

4. Деятельность органов исполнительной власти носит подзаконный характер, она основана на конституции и законах. В своей деятельности органы исполнительной власти, их должностные лица реализуют предписания закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

5. Органы исполнительной власти самостоятельно реализуют государственно-властные полномочия исполнительно-распорядительного характера.

6. Органы исполнительной власти в случаях, предусмотренных законом, обладают юрисдикционными полномочиями, имеют право использовать меры административного принуждения.

Итак, резюмируя необходимо отметить, что главным принципом, лежащим в основе осуществления государственной власти, является принцип разделения власти, где центральное место занимает власть исполнительная. Исполнительная власть занимает самостоятельное место в системе разделения власти, при этом реализующие ее органы органично взаимодействуют с органами других ветвей власти. Полномочия между органами трех ветвей власти распределены равномерно, что не позволяет сосредоточить всю полноту власти в руках определенного органа. Исполнительная власть производна от государственного управления и является более узким понятием по отношению к последнему, хотя зачастую эти термины отождествляются.

Исполнительная власть представлена целой системой многочисленных органов, которые функционируют на различных территориальных уровнях. Деятельность этих органов носит исполнительно-распорядительный характер, а основными задачами,

стоящими перед ними, являются эффективное повседневное осуществление государственного управления в различных сферах жизнедеятельности общества, эффективная, грамотная реализация законов. Для успешного решения указанных задач органы исполнительной власти наделены всеми необходимыми полномочиями, включая нормотворческие и юрисдикционные.

Посредством правильно организованной системы государственного управления решаются такие важные задачи государства, как: обеспечение социально-экономических потребностей общества; регулирование различных процессов в культурной, научной, экологической и других сферах; охрана и защита прав и свобод граждан; обеспечение безопасности и правопорядка и многие другие. Будучи «фундаментом» системы государственного управления, исполнительная власть должна постоянно развиваться, быть «живой», динамичной структурой, взаимодействующей с другими ветвями власти для повышения эффективности государственного управления в целом.

1.2. Органы исполнительной власти: понятие, виды

Законодательство различных стран закрепляет характеристики исполнительной власти как основной составляющей государственного управления. Занимая собственное самостоятельное место в системе разделения власти, исполнительная власть представлена соответствующими органами, осуществляющими непрерывную деятельность исполнительно-распорядительного характера. Через деятельность органов исполнительной власти реализуются многие государственные функции в самых различных сферах. Это и экономическая, и социально-культурная, и политическая сферы жизнедеятельности общества.

Органы исполнительной власти, являясь частью государственного аппарата, представлены единой системой многочисленных органов с огромным количеством служащих, что объясняется предназначением исполнительной власти – практической реализацией самых разнообразных законов и иных нормативных актов. Для выполнения стоящих перед ними задач они наделены

соответствующими управленческими полномочиями, включая возможность подчинять своей воле посредством принятия, издания практических административных распоряжений, регулирующих различные сферы жизнедеятельности общества. То есть их деятельность носит исполнительно-распорядительный характер.

Давая характеристику органов исполнительной власти, начнем с понятия таковых. Отметим, что легального определения органа исполнительной власти также как и исполнительной власти не существует (при этом достаточно широко используются в различных нормативных правовых актах), что дает основу для различных определений в современной науке. Остановимся на некоторых из них.

Так, например, Н.Ю. Хаманева утверждает, что орган исполнительной власти является самостоятельной структурной частью государственного аппарата, находящейся в системе исполнительных органов государственной власти, имеющей определенную компетенцию и цель – практическую реализацию законов и организацию их исполнения. При этом указанные органы осуществляют государственное управление¹.

Другие авторы определяют органы исполнительной власти в качестве «юридически и организационно обособленного органа государственной власти, наделенного государственно-властными полномочиями для осуществления задач и функций государства в различных сферах жизни общества»².

Соглашаясь со всеми представленными определениями, отметим, что орган исполнительной власти, являясь звеном исполнительной ветви власти, как орган государственной власти наделен законодательством собственными государственно-властными полномочиями, направленными на практическую реализацию законов и подзаконных нормативно-правовых актов, выступает при этом от имени государства и принимает в рамках своей компетенции правовые акты. В случаях, определенных законодательством, органы исполнительной власти наделены также и юрис-

¹ Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. 2-е изд. перераб. и доп. М., Юристь, 2005. С. 125–127.

² Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2021. С. 93.

дикционными полномочиями (имеют право применять меры административного, внесудебного принуждения).

Вопросы правового статуса органов исполнительной власти регулируются нормами конституции (например, ст. 10, гл. 6 Конституции РФ), однако конституционные нормы, имея установочный основополагающий характер, всегда находят свое развитие в отраслевом законодательстве. Так, правовую основу деятельности системы органов исполнительной власти в России, помимо Конституции РФ, составляют федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. К числу таковых на сегодняшний день, в частности, можно отнести: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³, Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴, Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации и др.

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.04.2022).

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.04.2022).

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.04.2022).

⁴ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.04.2022).

⁵ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.04.2022).

Отмечая признаки органов исполнительной власти, необходимо, выделить следующие:

– через систему органов исполнительной власти реализуется исполнительная власть, т. е. они являются некоей внешней формой (оболочкой) выражения последней;

– основной функцией и предназначением в целом органов исполнительной власти является практическая реализация, исполнение законов. Эти органы «сопутствуют» представительным органам власти;

– органы исполнительной власти обладают определенной самостоятельностью в пределах своих полномочий, не исключая возможность и необходимость взаимодействия с органами иных ветвей власти;

– государственные органы исполнительной власти наделены государственно-властными полномочиями, которые включают соответствующие регулятивные, исполнительные, распорядительные, контрольно-надзорные и иные полномочия;

– деятельность органов исполнительной власти носит исполнительно-распорядительный характер. Реализуя законы, органы исполнительной власти уполномочены на принятие собственных правовых актов государственного управления (например, постановлений, приказов, инструкций и др.). Такие акты принимаются в установленном законом, иными правовыми актами порядке. Эти акты, как отмечается в юридической литературе¹, не подменяют акты органов иных ветвей власти, а, имея подзаконный характер, направлены на исполнение требований закона;

– орган исполнительной власти имеет собственную сложную организационную структуру, обусловленную характером его деятельности;

– вопросы правового статуса органов исполнительной власти регулируются как федеральным, так и региональным законодательством в зависимости от уровня их деятельности.

Выделяя принципы, на которых строится деятельность органов исполнительной власти, стоит остановиться на следующих:

¹ Административное право Российской Федерации: учебник / отв.ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2021. С. 93.

– принцип законности, составляющий одну из основ конституционного строя (ст. 15 Конституции России). Он составляет основу любой нормальной деятельности коллектива, общества, государства. Данный принцип предполагает неукоснительное соблюдение установленных государством правил, норм, требований, недопущение принятия решений, актов органами исполнительной власти в процессе своей деятельности, противоречащих Конституции РФ, законам и иным актам большей юридической силы;

– принцип федерализма, предполагающий функционирование государственных органов исполнительной власти не только на федеральном уровне, но и на региональном уровне (уровне субъектов Российской Федерации). Этот принцип находит свое закрепление, в частности, в ст. 11 Конституции России, закрепляющей положение об осуществлении государственной власти как на двух уровнях;

– принцип самостоятельности органов исполнительной власти, обусловленный самостоятельным характером трех ветвей власти, составляющих единую государственную власть (ст. 10 Конституции России). Органы различных ветвей власти наделены собственной компетенцией, указывающей на такую самостоятельность. Компетенция того или иного органа государственной власти закрепляется различными нормативно-правовыми актами (например, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ¹, Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»²). Однако не стоит забывать о том, что принцип разделения власти означает не только самостоятельность органов различных ветвей власти, но и возможность и

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.04.2022).

² Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.04.2022).

необходимость их взаимодействия для достижения значимых результатов в процессе управления;

– принцип гласности, означающий открытый характер деятельности органов государственной власти, в том числе и органов исполнительной власти (за исключением органов власти, деятельность которых носит закрытый характер в силу выполняемых ими задач), что, несомненно, способствует повышению уровня общественного доверия и эффективности управления в целом. Данный принцип отражен, в частности, в Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹, закрепляющем положение о том, что информация о деятельности органов государственной власти должна быть доступна, открыта, достоверна и предоставлена своевременно. Такая информация предоставляется неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети «Интернет» в форме открытых данных, во время личного приема, посредством телефонной связи;

– принцип сочетания единоначалия и коллегиальности в деятельности органов исполнительной власти. Деятельность коллегиального органа строится на основе обсуждения и принятия решений большинством голосов членов такого органа (например, в Правительстве РФ). Несомненным плюсом здесь является учет мнения различных специалистов при обсуждении проблем развития, выработке стратегии развития. В качестве негативных же сторон могут быть отмечены затяжной характер принятия решения, снижение уровня персональной ответственности. Единоначалие отличается тем, что деятельность соответствующего органа (например, министерства) строится в том числе на том, что его решения принимаются руководителем, устанавливается его персональная ответственность за результаты деятельности органа власти. Данный принцип характеризуется необходимостью подчинения воле руководителя работников для достижения единой для всех цели конкретного управленческого процесса. С помощью единоначалия обеспечивается порядок и дисциплина, четко

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.04.2022).

распределяется ответственность между лицами, участвующими в определенном управленческом процессе. Однако, могут присутствовать и негативные моменты, например, определенный уровень субъективизма при принятии решений. Необходимо отметить, что для эффективного управления как раз необходимо разумное сбалансированное сочетание коллегиальности и единоначалия.

Раскрыть сущность органов исполнительной власти невозможно без приведения их классификации, основания для которой существуют самые разнообразные. Выделим некоторые из них.

По *территориальному уровню* все государственные органы исполнительной власти можно поделить на:

- федеральные органы исполнительной власти. К таковым относятся Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства;

- органы исполнительной власти, образуемые субъектами Российской Федерации (например, администрации, правительства субъектов РФ).

Федерализм как одна из основ конституционного строя России (ст. 1, ст. 5 Конституции РФ) предполагает осуществление государственной власти на двух уровнях: федеральном и региональном (уровне субъектов РФ)¹. Это положение в полной мере касается и исполнительной власти, что находит свое отражение в существовании соответствующих органов исполнительной власти.

В федеративном государстве система органов исполнительной власти должна быть выстроена таким образом, чтобы с учетом его территориальных масштабов процесс государственного управления оставался эффективным, чтобы органы управления могли оперативно реагировать на различные вызовы современной действительности. Для федерализма свойственны достаточно сложный характер взаимоотношений между «центром» и «регионами», децентрализация, распределение и сбалансированность властных полномочий с учетом интересов и особенностей субъектов РФ. Существование двухуровневой системы государствен-

¹ Ст. 11 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.04.2022).

ных органов исполнительной власти и соответствующее рациональное распределение полномочий между ними позволяет обеспечивать на должном уровне исполнение всех функций исполнительной власти в целом.

Согласно ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ определяется ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации таких органов, которые на сегодняшний день, в частности, закреплены Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹ (в полной мере этот акт согласно его ст.65 вступает в силу с 1 января 2023 года). Так согласно ст. 20 Федерального закона № 414 от 21 декабря 2021 г. руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации осуществляет глава субъекта Российской Федерации. Он же определяет структуру органов исполнительной власти отдельного региона. Помимо высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в систему региональных органов исполнительной власти входят высший исполнительный орган и иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации (ст. 31 Федерального закона № 414 от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Необходимо также знать, что согласно ч. 3 ст. 11 Конституции России разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти двух уровней осуществляется Конституцией РФ и договорами о разграничении полномочий и предметов ведения. Разграничение предметов ведения и полномочий – это фундамент федеративного устройства нашей страны. Анализ норм гл. 3 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что предметы ведения распределены по трем группам: предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметы ведения субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации). В то же

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.04.2022).

время подобное разграничение предполагает одновременно и взаимодействие, сотрудничество органов государственной власти (например, через законодательные инициативы, договорные, контрольные процессы и др.¹).

Подчеркнем, что российским законодательством (в частности ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции России, ч. 7 ст. 1 Федерального закона № 414 от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») предусмотрена возможность передачи по взаимному соглашению осуществления части полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Как справедливо отмечают некоторые авторы, «в процессе распределения полномочий Российская Федерация не конкурирует со своими субъектами, а законодательно наделяет их административно-властными полномочиями, которые могут уточняться с учетом региональных социально-экономических, исторических и культурных особенностей»².

Федеральные органы исполнительной власти в свою очередь делятся на:

– центральные органы исполнительной власти (например, МВД РФ);

– территориальные органы. Они представляют собой некие структурные подразделения федеральных органов, подчиненные им и находящиеся на территориях отдельных регионов РФ (например, ГУ МВД РФ по Краснодарскому краю). Возможность создания таких органов предусмотрена ч. 1 ст. 78 Конституции России.

По *организационно-правовой форме* выделяют:

– правительства (Правительство РФ и республиканские правительства, например, Правительство Республики Дагестан);

– министерства (федеральные и региональные, например, Министерство внутренних дел Российской Федерации и Министерство здравоохранения Краснодарского края);

¹ Корнилов Д.В. Исполнительная власть в федеративном государстве // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2014. № 4. С. 116.

² Ведяшкин С.В., Илюшин А.В. Разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 56.

– федеральные службы, федеральные агентства, департаменты, управления и др. (например, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Департамент здравоохранения города Москвы).

По *содержанию деятельности* выделяют:

– органы исполнительной власти общей компетенции (например, Правительство РФ, Администрация Краснодарского края). Такие органы исполнительной власти осуществляют государственное управление в масштабах соответствующей территории в рамках своей компетенции всеми сферами (отраслями) жизни общества: экономической, социально-культурной, административно-политической;

– органы исполнительной власти отраслевой компетенции (например, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство образования, науки и молодежной политики Краснодарского края). Такие органы исполнительной власти осуществляют государственное управление какой-либо определенной отраслью, например, здравоохранением, образованием, промышленностью, финансами и др.;

– органы исполнительной власти межотраслевой компетенции (например, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии). Такие органы исполнительной власти в соответствии со своей компетенцией осуществляют государственное управление по вопросам, имеющим межотраслевое значение (это вопросы статистики, стандартизации, метрологии, сертификации и др.).

По *порядку принятия решений* возможно выделить:

– единоначальные органы исполнительной власти (например, министерство);

– коллегиальные органы исполнительной власти (например, Правительство РФ). Вопросы отличия указанных органов друг от друга были освещены нами выше.

Характеристика органов исполнительной власти не может быть полной без анализа выполняемых функций, которые отграничивают их от органов иных ветвей власти. Естественно, что функции органов исполнительной власти определяются функци-

ями исполнительной власти в целом и предопределяют объем властных полномочий, имеющих у органа исполнительной власти.

Функции органов исполнительной власти, под которыми понимаются основные направления их деятельности, находятся в тесной взаимосвязи с задачами государства на определенный период исторического развития. Возможно выделить такие основные функции органов исполнительной власти, как: регулирование социально-экономических процессов, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и безопасности, правоприменительная функция, нормотворческая функция, контрольно-надзорная функция и юрисдикционная.

Органы исполнительной власти участвуют в повседневном, оперативном решении множества вопросов экономического, социального, культурного, политического характера, в реализации государственной политики в различных сферах и отраслях. Сущность правоприменительной функции состоит в исполнении, претворении в жизнь большого массива законов, подзаконных нормативных актов и в разрешении индивидуальных ситуаций на основе закона путем издания индивидуальных актов органами исполнительной власти.

Называя нормотворческую функцию, не совсем верным бы было, на наш взгляд, выделять ее в качестве основных, однако она позволяет органам исполнительной власти эффективно осуществлять свою основную функцию – исполнение законов. То есть она носит скорее вспомогательный характер, является способом осуществления других функций. С помощью принятия подзаконных нормативно-правовых актов регулируется большая часть общественных отношений, в таких актах конкретизируются нормы законов. В связи с этим акты государственного управления не должны противоречить Конституции РФ, законам, т. е. они носят подзаконный характер. В качестве примера таких актов можно привести постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы министерств и др.

Порядок их разработки, принятия, регистрации (при необходимости), опубликования, вступления в силу определяются законами и подзаконными нормативными правовыми актами, например, Федеральным конституционным законом № 4-ФКЗ от

6 ноября 2020 г. «О Правительстве Российской Федерации»¹, Указом Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»², Постановлением Правительства РФ № 1009 от 13 августа 1997 г. «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»³ и др.

Говоря о контрольно-надзорном направлении деятельности органов исполнительной власти, необходимо отметить, что осуществляется оно как внутри системы (например, контроль Правительства РФ в отношении иных органов исполнительной власти), так и в отношении внешних объектов (например, надзор за соблюдением правил дорожного движения). При этом отметим, что органы исполнительной власти сами являются объектами контроля и надзора со стороны иных органов власти, например при осуществлении прокурорского надзора, контроля со стороны Президента РФ.

Юрисдикционная функция заключается в возможности органов исполнительной власти, их должностных лиц давать правовую оценку поведению физических и юридических лиц, разрешать споры о праве, участвовать в процессе применения мер государственного принуждения (внесудебного характера). Например, возможность должностного лица Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ привлекать лицо, нарушившее правила дорожного движения, к административной ответственности (в пределах своих полномочий) или применять к нему некоторые меры обеспечения производства по делу

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 24.04.2022).

² О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 24.04.2022).

³ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 24.04.2022).

об административном правонарушении (например, задержание транспортного средства).

Интересно отметить мнение К.С. Бельского, согласно которому система исполнительной власти является неким прообразом всей системы государственной власти, что отличает ее от ветви законодательной и судебной. Ей присущи те же функции, только на ее уровне с учетом имеющихся полномочий: применение законов, правотворчество, юрисдикционная функция¹. Действительно, анализируя функции органов исполнительной власти, сложно не согласиться с этим интересным мнением.

Говоря о полномочиях органа исполнительной власти, стоит отметить, что в их понятие включаются права, обязанности, ответственность данного органа, позволяющие ему выполнять возложенные на него задачи, функции. При этом выходить за рамки собственных полномочий недопустимо. Полномочия органов исполнительной власти определяются нормами различных законов и подзаконных правовых актов.

Подводя итог, отметим, что в основе осуществления государственной власти лежит принцип разделения власти на составляющие ее три самостоятельные, но при этом взаимодействующие друг с другом ветви. Одна из таких ветвей – исполнительная ветвь власти, представленная разветвленной системой многочисленных органов, осуществляющих государственное управление в различных сферах жизнедеятельности общества. Исполнительная власть имеет собственное функциональное назначение – исполнение, практическую реализацию законов и иных нормативно-правовых актов.

При этом орган исполнительной власти, являясь структурным элементом исполнительной власти, как орган государственной власти наделен законодательством собственными государственно-властными полномочиями, направленными на практическую реализацию законов и подзаконных нормативно-правовых актов, выступает при этом от имени государства и принимает в рамках своей компетенции правовые акты. В случаях, определенных законодательством, органы исполнительной власти наделены

¹ Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во Смоленского гуманитарного университета. 1995. С. 36.

также и юрисдикционными полномочиями (имеют право применять меры административного, внесудебного принуждения).

Такие органы власти функционируют на двух территориальных уровнях (федеральном и уровне субъектов РФ), образуя единую систему органов исполнительной власти, и имеют соответствующие названия: федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правовой статус первых регулируется нормами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и подзаконных нормативно-правовых актов.

Система и структура федеральных органов исполнительной власти определена соответствующими Указами Президента РФ¹. На сегодняшний день к федеральным органам исполнительной власти относятся: Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. При этом правовой статус Правительства РФ регулируется конституционными нормами и нормами Федерального конституционного закона № 4-ФКЗ от 6 ноября 2020 г. «О Правительстве Российской Федерации».

Система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, руководствуясь при этом федеральными нормами, содержащимися, в частности, в Конституции России², в Федеральном законе № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³ и др.

Органы исполнительной власти, образующие единую систему, для которой характерна субординационность, определенная иерархичность, составляют, на наш взгляд, основную подсистему всего государственного управления. При этом исполни-

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314; О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 26.04.2022).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 26.04.2022).

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 26.04.2022).

тельная власть периодически нуждается в развитии ее организации, конечно исключительно на основе конституционных норм, что обуславливается постоянно изменяющимися условиями, современными реалиями.

1.3. История развития системы органов исполнительной власти

Процесс становления и развития системы органов исполнительной власти в нашем государстве представляет собой очень длинный в историческом смысле путь, который напрямую зависел от происходящих преобразований в обществе, от социально-экономических и других факторов его развития.

В учебной литературе возможно встретить различные точки зрения по вопросу выделения этапов развития исполнительной власти в России, остановимся на следующей¹. Выделяют:

– *первый* этап, охватывающий период IX–XIV вв. Он характеризуется формированием первичных элементов исполнительной власти (появились княжеская дружина, дворецкие, наместники, позже – посадник, тысяцкий, Государев Двор);

– *второй* этап, включающий период XV–XVIII вв. Для него характерно формирование таких исполнительных структур, как приказы, которые впоследствии были заменены на коллегии;

– *третий* этап, охватывающий период XIX – начало XX вв. Он знаменит созданием первых министерств, сыгравших немаловажную роль в процессе развития государственного управления;

– *четвертый* этап, охватывающий период XX в. – 1993 г. Отличается созданием и функционированием органов управления в советское время, таких как, СНК, Совет министров, Кабинет министров;

– *пятый* этап, включающий период 1993 г. – по настоящее время. Характеризуется тем, что на основе современной Конституции Российской Федерации формируется и функционирует разветвленная единая система органов исполнительной власти, в

¹ История государственного управления: учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов. М.а: Русайнс, 2017. С. 270–272.

числе которых Правительство РФ, иные органы исполнительной власти федерального и регионального уровней. С учетом внесенных в Конституцию Российской Федерации новейших поправок в нашем государстве получает свое дальнейшее развитие и совершенствование единая система публичной власти, структурным элементом которой являются органы исполнительной власти. Анализ изменений в российском законодательстве в вопросах регулирования конституционно-правового статуса органов исполнительной власти составляет одну из задач данного пособия.

Немного подробнее об этих этапах. В IX в. Русь представляла собой специфическую «федерацию», состоящую из княжеств, с формой правления – раннефеодальной монархией. Во главе государства – великий князь, которому принадлежали большие, если не все, властные полномочия. Иными словами, его функции носили и законодательный, и исполнительный, и судебный характер, что свойственно в целом для монархии. Необходимость управления большой территорией и большой численностью населения обуславливали потребность в создании эффективного аппарата государственного управления, поиск новых форм исполнительной власти. Причиной этого также являлось формирование и развитие новых городов, промышленно-торговых центров.

Кроме того, содержание княжеской дружины, которая выполняла на тот момент роль исполнительного органа, самого князя, его представителей требовало немалых затрат, средства на которые поступали за счет сбора дани, налогов. Таким образом формировался некий аппарат государственного управления, ведающий вопросами сбора налогов, руководства княжеским хозяйством. Управление осуществлялось представителями княжеской администрации в городах (посадниками), местными князьями (на местах), биричами, собиравшими дань и выполнявшими иные «технические» функции, а также сельскими волостелями. Позже на основе такой «администрации» был создан Большой дворец, выполнявший функции управления.

В XII в. при местных князьях активно создаются и развиваются исполнительные структуры, в составе которых: финансовые, военные, хозяйственные и иные кадры (например, наместники, посадники, воеводы, казначеи и др.). Наиболее важными фигурами после князя были посадники и тысяцкие, наделенные

значительными управленческими функциями. Так, посадник участвовал в заключении договоров с другими государствами вместе с князем, назначал местную администрацию, контролировал ее работу, выполнял судебные функции. Тысяцкий занимался организацией торговли, осуществлял контроль за ней. Их помощниками выступали приставы, биричи и другие.

В период XIII в. (период Золотоордынского ига) произошли некоторые изменения в исполнительном аппарате. В княжествах стали формироваться новые исполнительные структуры – пути, каждый со своим предназначением, решающие различные вопросы управленческого характера (например, вопросы содержания княжеского двора).

Отметим, что в XV–XVI вв. «путь – это название ведомства дворцового хозяйства, специального направления по решению хозяйственных и иных управленческих задач, которые ставились князем, или по обеспечению всем необходимым княжеского двора»¹. Возглавляли эти структуры путные бояре. В ведомстве различных путей находились определенные земли, а путные бояре имели право управления, суда в отношении населения этих земель. Среди таких путей можно выделить: Конюший, занимающий среди всех особое место, Сокольничий, Ловчий, Постельничий. По названию путей можно понять направление, в котором осуществлялось управление.

Нельзя не упомянуть и о более обширной управленческой структуре. Это Государев Двор, который был одним из ключевых элементов общегосударственного управления. Отметим, что понятие «двор» существовал и ранее, таковым называли княжескую резиденцию в XI–XII вв., позже двором называли ядро княжеской дружины, а в конце XV века на территории княжеств формируются самостоятельные исполнительные структуры – княжеские дворы, являвшиеся неким прообразом Государева Двора, который в свою очередь стал признаком централизации Русского государства. Представители этого органа, являвшиеся достаточно важными, ключевыми фигурами, участвовали в управлении государственными делами, в исполнении княжеских решений, а также

¹ История государственного управления: учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов. М.: Русайнс, 2017. С. 59.

в походах, представительской миссии и др. Они собственно и составляли исполнительную власть на тот период времени (XV–XVI вв.). Из числа членов Государева Двора назначались все значимые лица (послы, военачальники и др.).

Стоит отметить, что путные бояре функционировали параллельно с членами Государева Двора, и даже должности носили одинаковые названия (в структуре Двора выделялись должности дворецкого, конюшего, печатника, ловчих, сокольничих и других). Однако впоследствии Двор выходит на первый план, происходит унификация существовавшей путной системы управления.

Каждая категория Двора (князья, бояре, боярские дети) имела свои функциональные обязанности. Князья, как правило, ходили в походы как воеводы, что обуславливалось их происхождением, бояре выполняли функции советников, судей, наместников. На протяжении своего существования структура Государева Двора подвергалась определенным изменениям. Так, после реформ второй половины XVI в. в ней числились бояре, окольные, конюший, стольники, стряпчие, жильцы и другие чины.

Данный орган был некоей элитной, привилегированной структурой, члены которой впоследствии, осознавая свое особое положение, ограничивали доступ в нее новых лиц. Таким образом постепенно она превратилась в «закрытую» организацию, тем самым став правящей группировкой, в руках которой и сосредоточилась исполнительная власть. Практическая деятельность Двора сводилась к процессу исполнения указаний великого царя по решению общегосударственных вопросов. Среди его функций можно выделить управленческо-исполнительную, военно-оборонительную, внешнеполитическую, хозяйственную, финансовую, фискальную, кадровую¹.

В свою очередь Государев Двор создал платформу и породил новые звенья исполнительной власти – приказы, создание которых стало результатом поиска новых эффективных управленческих структур в условиях продолжения формирования централизованного государства, увеличения его территории (конец XV – начало XVI вв.). Приказы являлись постоянно действующими

¹ История государственного управления: учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов. М.: Русайнс, 2017. С. 84–87.

органами, численность которых увеличивалась со временем. В 20-х годах XVII в. насчитывалось уже 44 приказа (Разрядный, Посольский, Поместный и др.) против 20 существующих в начале XVII в., а в начале XVIII в. их насчитывалось уже 80¹. Управление приказами осуществлялось царем и Боярской Думой, а возглавляли их судьи. С усложнением деятельности приказов появилась и их внутренняя структура – столы (сначала функционировали по территориальному принципу, а затем по функциональному), повытья.

На приказы возлагались разнообразные задачи: пополнение казны, налаживание системы взимания налогов, налаживание военного дела, решение внешнеполитических вопросов, организация правопорядка и др. Среди отрицательных сторон деятельности приказов в литературе отмечается отсутствие четкого разграничения функций между ними и даже совмещение для отдельных приказов сразу судебных, финансовых и административных функций². Создавались приказы по мере необходимости, иногда даже без уточнения компетенции, порядка деятельности, что влекло за собой определенный бюрократизм, волокиту, казнокрадство. В начале XVIII в. разветвленная громоздкая система таких органов оказалась не в состоянии выполнять возложенные на нее задачи. При этом стоит отметить, что приказная система сыграла немаловажную роль в становлении и развитии исполнительной власти. Приказы просуществовали до начала XVIII века и впоследствии были заменены коллегиями.

Таким образом, существовавшая на тот период времени приказная система управления перестала быть эффективной, приказы больше не могли справляться с объемом своей работы, контроль над ними оставлял желать лучшего, в связи с чем поставленные задачи решались крайне медленно. Это, а также дублирование функций между приказами, бурно развивающиеся внешнеэкономические связи, необходимость совершенствования налоговой, финансовой систем требовали новых решений отно-

¹ История государственного управления в России: учеб. пособие / Смирнов В.А., Старцева Т.Е. Королевский ИУЭС, 2011. С. 57.

² История государственного управления: учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов. М.: Русайнс, 2017. С. 91.

сительно выстраивания процесса управления. Начался активный поиск новых перспективных схем государственного управления.

В конце второго – начале третьего десятилетия XVIII в. осуществляется работа по созданию нормативной базы для функционирования коллегий и впоследствии замена ими приказов. Большую роль в этом принадлежала Петру I, которого среди прочих интересовали вопросы совершенствования системы управления государством, исполнительной власти. Так, в 1717 г. им был подписан указ о создании коллегий, возглавляемых президентами (назначались самим государем) и вице-президентами (назначались Сенатом с согласия государя), их штате. В числе созданных коллегий были: Коллегия иностранных дел, Военская коллегия, Адмиралтейств-коллегия, Юстиц-коллегия, Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Ревизион-коллегия, Коммерц-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Духовная коллегия (Святейший Синод), Вотчинная коллегия, Малороссийская коллегия¹. Среди возглавлявших коллегии можно отметить таких выдающихся людей, как А.Д. Меншиков, Д.М. Голицын, Я.Ф. Долгорукий и др.

Количество и состав коллегий менялся со временем. К 1723 году их насчитывалось уже двенадцать. Коллегия состояла из общего собрания (присутствия), канцелярии и общей конторы в Москве. Возглавлявший коллегию президент осуществлял контроль за своевременностью исполнения императорских указов и решений Сената. В случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей членом коллегии президент мог поставить вопрос о его замене перед Сенатом. Надзор за деятельностью коллегий осуществлял прокурор, а также фискал, который в отличие от прокурора действовал не явно, а тайно. Коллегии были равны между собой и подчинялись Сенату.

Среди положительных характеристик коллегий было то, что каждая из них имела строго определенную компетенцию, установленную нормативно. Вопросы решались коллегиально, что вполне может свидетельствовать об их объективности. Также в качестве положительных моментов стоит отметить единое орга-

¹ История государственного управления: учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов. М.: Русайнс, 2017. С. 147–150.

низационное устройство коллегий. Эти и многие другие вопросы находили свое регулирование в Генеральном регламенте, который предусматривал даже нюансы делопроизводственных операций.

При приведенных положительных характеристиках деятельности коллегий можно выделить и некоторые несовершенства в процессе их функционирования. Так, многие сферы жизнедеятельности общества, требующие управления, остались не охвачены реформой, связанной с созданием коллегий. Среди таких сфер можно выделить полицию, почту, просвещение и др. Кроме того, отсутствовало правильное подчинение между коллегиями, сенатом и консилией министров.

К 80-м годам XVIII в. большинство коллегий были упразднены в результате Губернской реформы 1775 г., продолжили работу лишь четыре. Позже некоторые коллегии были восстановлены, однако их работа уже строилась на принципе единоначалия (присутствие стало играть совещательную роль при главе). В свою очередь коллегии стали некими прообразами созданных в 1802 г. Александром I министерств.

Манифест Александра I 1802 г. предусматривал создание первых министерств, в состав которых вошли существовавшие тогда коллегии. Причинами создания министерств явились: потребность в более гибкой и оперативной системе управления на фоне усиления общественных волнений; неспособность коллегий справляться с поставленными перед ними задачами, что было связано, в частности, с медлительностью, формализмом делопроизводства, низким уровнем ответственности при коллегиальном характере деятельности. Министерства, в свою очередь, отличались более высокой оперативностью в решении различных управленческих вопросов, установленной персональной ответственностью руководителя и исполнителя.

Работа министерств теперь строилась на элементах единоначалия. При этом верховным распорядителем был император. Предусматривалась обязанность министров ежегодно предоставлять ему отчет. Им же и назначались министры. Годовые отчеты предоставлялись также Сенату, однако это контрольное направление его деятельности по факту было достаточно фиктивным также, как и закрепленное нормативно положение о министерской ответственности перед Сенатом, который не имел реальных

контрольных рычагов. Для рассмотрения общих или сложных дел созывался Комитет министров, состоящий из всех министров.

Количество созданных министерств росло, что, в частности, обуславливалось потребностью в создании отраслевых органов в связи с развитием капитализма. Среди них стоит отметить такие, как Министерство полиции, Главное управление путей сообщения, Государственное казначейство, Главный комитет железных дорог и др. В свою очередь министерство включало в себя профильные департаменты. Каждый министр имел заместителей и создавал канцелярию. При министерстве функционировал также Совет, состоящий из заместителей министра и директоров департаментов. Многие министерства создавали местные структуры, с которыми поддерживали постоянную связь. Последние имели обязанность еженедельно отправлять министру доклады о состоянии дел на местах.

Интересно отметить, что в работе министерства руководствовались Общим учреждением министерств, который был подготовлен М.М. Сперанским. Этот документ определял министерства как высшие органы исполнительной власти и устанавливал, что все дела государственные в исполнительном порядке разделяются на: внешние сношения, устройство внешней безопасности, государственную экономию, устройство суда гражданского и уголовного, устройство внутренней безопасности¹. По этому принципу и создавались профильные министерства. Такая система управления, созданная Александром I, с некоторыми последующими изменениями существовала практически до 1917 г.

Советская система исполнительной власти, несмотря на противоречия в процессе ее развития, до сих пор привлекает внимание не только российских ученых, политиков, но и зарубежных. Возникший в результате революции государственный аппарат был совершенно новым «явлением» в государственно-политическом строе, который в дальнейшем оказал влияние на весь ход истории XX в.

На конец 1917 г. высшим органом власти в стране был Всероссийский съезд Советов, а в перерывах между сессиями –

¹ Манифест 25 июня 1811 г. об «Общем учреждении министерств» / Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века: отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1988. С. 92.

ВЦИК, реализующий законодательную функцию. Своим решением Всероссийский съезд в конце 1917 г. создает рабоче-крестьянской правительство, которому принадлежала исполнительная власть, – Совет Народных Комиссаров (СНК). Далее было создано тринадцать народных комиссариатов, осуществляющих управление в различных сферах: внутренних дел, труда, финансов, иностранных дел и др. Их число со временем росло. Руководители наркоматов входили в состав СНК. Основными задачами, стоящими перед СНК, являлись: социально-культурное развитие общества, построение новой экономической системы, воспитание трудящихся, повышение производительности труда и др.

Стоит отметить, что Всероссийский съезд Советов и ВЦИК обладали в отношении решений СНК контрольными полномочиями. Так, например, ВЦИК утверждал декреты правительства, имеющие общегосударственное значение. Особенностью деятельности СНК явился тот факт, что, осуществляя исполнительно-распорядительную функцию, этот орган имел право принимать акты законодательного характера – декреты, за что зачастую этот орган власти подвергался критике со стороны представителей некоторых политических структур. Более того, стоит отметить, что почти за первый год своей работы он принял около 600 правовых актов против 100 актов, принятых ВЦИК за такой же период времени¹.

Принятая в 1918 г. первая Конституция РСФСР закрепила положение о том, что правительством государства является СНК РСФСР, которое осуществляло общее управление государственными делами (гл. 8 Конституции РСФСР 1918 г.²). Любое решение СНК могло быть отменено ВЦИК. Закреплялась всецелая ответственность СНК перед Всероссийским Съездом Советов и ВЦИК (ст. 46 Конституции РСФСР 1918 г.).

¹ История государственного управления: учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов. М.: Русайнс, 2017. С. 249.

² Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/chapter/3e22e51c74db8e0b182fad67b502e640> (дата обращения: 13.05.2022).

Конституция РСФСР также предусматривала функционирование 18 народных комиссариатов, которые осуществляли руководство отдельными отраслями управления, а ее ст. 44 – создание коллегий при каждом наркомате, члены которых утверждались СНК.

В дальнейшем факт образования союзного государства СССР – обусловил принятие новой Конституции РСФСР 1925 г.¹, а немногим ранее Конституции СССР 1924 г.² Ст. 37 Конституции СССР 1924 г. закрепила СНК СССР в качестве исполнительного и распорядительного органа, который образуется ЦИК СССР и состоит из председателя, его заместителей и народных комиссаров. СНК СССР был ответственен перед ЦИК СССР, его Президиумом. Конституционными нормами предусматривалась передача некоторых полномочий СНК союзным ведомствам. Для осуществления управления различными отраслями были созданы наркоматы СССР: по военным и морским делам, по внешней торговле, по иностранным делам и др.

Конституция РСФСР 1925 г. закрепила, что в состав СНК РСФСР, который осуществляет общее управление государством, входят помимо председателя, его заместителя и наркомов также уполномоченные общесоюзных народных комиссариатов, имеющие право совещательного или решающего голоса, и другие лица по постановлениям ВЦИК (ст. 32). Кроме того, устанавливалась ответственность СНК РСФСР перед Всероссийским съездом Советов, ВЦИК и его Президиумом. Также закреплялись контрольно-надзорные полномочия ВЦИК и его Президиума в отношении актов СНК РСФСР (ст. 36).

Для руководства отдельными отраслями было создано 10 наркоматов, при которых образовывался Совет Народного

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена II Съездом Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1924/red_1924/5508660/chapter/ae5f9867312347a00f66bc08a4b4fa06 (дата обращения: 13.05.2022).

² Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/red_1925/185477 (дата обращения: 13.05.2022).

Комиссариата, созываемый периодически с участием представителей его местных организаций и предприятий. Таким образом мы можем наблюдать схожесть общесоюзных и республиканских конституционных норм.

Отметим, что советский государственный аппарат создавался на новой политической основе, формировалась единая система государственных органов. Государственный аппарат того времени представлял собой систему учреждений, где работа составляющих ее органов управления строилась в основном по отраслевому признаку.

Принятая в 1936 г. Конституция СССР¹ закрепила статус СНК СССР как исполнительного и распорядительного союзного органа власти, образование которого осуществлялось Верховным Советом СССР. Устанавливалась ответственность СНК перед последним, а также его Президиумом. Во исполнение законов СНК СССР наделялся правом издавать постановления и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Союза, а также правом проверять их исполнение (ст. 66 Конституции СССР 1936 г.). Помимо этого, в конституционных нормах было отражено право правительства приостанавливать действие некоторых актов СНК союзных республик и отменять акты Народных Комиссаров СССР (ст. 69 Конституции СССР 1936 г.).

В качестве задач, стоящих перед общесоюзным правительством, Конституцией СССР было установлено: осуществление народнохозяйственного плана, государственного бюджета, укрепление кредитно-денежной системы, обеспечение общественного порядка, защита интересов государства и охрана прав граждан, осуществление внешней политики, строительство вооруженных сил страны, хозяйственное, культурное и оборонное строительство.

Анализируя Конституцию РСФСР 1937 г. в части регулирования статуса СНК республики, стоит отметить схожесть указанных конституционных норм с нормами союзной конституции,

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676 (дата обращения: 13.05.2022).

что было характерно практически для всех союзных конституций и принятых на их основе республиканских конституций. Состав СНК РСФСР, созданный Верховным Советом республики, насчитывал тринадцать народных комиссариатов: земледелия, финансов, пищевой промышленности, просвещения, лесной промышленности и др.

СНК СССР как исполнительно-распорядительный орган просуществовал до марта 1946 г., а далее для его смены был создан новый орган управления – Совет Министров СССР, народные комиссариаты стали именоваться министерствами СССР, а наркомы – министрами. Соответствующие изменения были внесены в действующую на тот момент конституцию¹.

Согласно этим изменениям Совет Министров СССР имел статус высшего исполнительного и распорядительного органа власти, был подотчетен и ответственен перед Верховным Советом СССР, имел право на принятие обязательных к исполнению на всей территории Союза постановлений и распоряжений во исполнение законов. Во многом конституционные положения, регламентирующие статус данного государственного органа власти, дублировали существовавшие ранее конституционные нормы, регулирующие статус СНК СССР.

Министры, входящие в состав правительства, осуществляя руководство различными отраслями управления, издавали в пределах своей компетенции приказы и инструкции, имеющие второстепенное значение по отношению к законам и актам Совета Министров СССР. Все министерства подразделялись на общесоюзные и союзно-республиканские. Последние осуществляли руководство определенной отраслью через одноименные республиканские министерства, а также управляли ограниченным количеством предприятий (ст. 76 Конституции СССР в редакции от 25 февраля 1947 г.). Возросло количество отраслевых органов, насчитывалось 36 общесоюзных министерств и 22 союзно-республиканских министерства.

Состав Совета Министров постепенно менялся. Так, в 1947 г. он состоял из Председателя, его заместителей, Председателя Гос-

¹ Конституция (Основной закон) СССР в редакции от 25 февраля 1947 г. [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676 (дата обращения: 13.05.2022).

ударственной плановой комиссии СССР, министров СССР и Председателя Комитета по делам искусств, а в 1976 г. в его состав также стали входить Председатели Советов Министров союзных республик, Председатель Правления Государственного банка СССР, начальник Центрального статистического управления, Председатель Всесоюзного объединения «Союзсельхозтехника» и др. В 1953 г. был создан Президиум Совета Министров СССР, который должен был обеспечить своевременное решение важнейших народно-хозяйственных проблем и улучшить процесс управления министерствами.

В 1977 г. была принята новая союзная конституция¹, а впоследствии и Закон СССР от 05.07.1978 № 7765-IX «О Совете Министров СССР»². Ст. 128 Конституции СССР закрепляла статус Совета Министров СССР – Правительства СССР в качестве высшего исполнительного и распорядительного органа власти, состоящего из Председателя, его заместителей, в том числе первых, министров СССР и председателей государственных комитетов, председателей республиканских Советов Министров, а также в его состав могли входить руководители иных союзных органов. Образовывалось Правительство Верховным Советом СССР, перед которым оно было ответственно и подотчетно ему.

Правительство имело полномочия для решения всех вопросов государственного управления, отнесенных к ведению Союза: осуществляло руководство народным хозяйством, социально-культурной сферой, отраслями союзного подчинения, определяло порядок создания и ликвидации государственных предприятий, организаций, а также задачи и функции органов государственного управления. На конституционном уровне закреплялась возможность делегирования отдельных полномочий союзным правительством республиканским Советам Министров.

Вполне успешная деятельность Совета Министров, которая осуществлялась почти полвека (до 1990 г.) и привела к экономи-

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732 (дата обращения: 13.05.2022).

² О Совете Министров СССР: закон СССР от 5 июля 1978 г. № 7765-IX // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 13.05.2022).

ческому росту государства, к сожалению, впоследствии сменилась спадом, что привело к поиску новых решений и реорганизации этого органа. Так, в декабре 1990 г. создается Кабинет Министров СССР, который согласно ст. 130 Конституции СССР 1977 г. (в редакции от 26 декабря 1990 г.) имел двойное подчинение - Президенту СССР и Верховному Совету СССР. Конституционными нормами закреплялась обязанность правительства не реже одного раза в год отчитываться перед Верховным Советом СССР, а также предусматривалась возможность отставки правительства в случае выражения ему недоверия последним.

В состав Кабинета Министров СССР входили премьер-министр, его заместители и министры СССР (ст. 129 Конституции СССР). В работе союзного правительства также могли принимать участие с правом решающего голоса главы правительств республик. В функции Кабинета Министров СССР, в частности, входило направление и объединение работы министерств СССР и других подведомственных ему органов. Предусматривалась возможность создания коллегий для согласованного решения вопросов государственного управления в министерствах и других центральных органах государственного управления СССР.

Кабинет Министров просуществовал всего лишь до августа 1991 года, после чего вопросы государственного управления в стране должны были решаться созданным в сентябре 1991 г. Межреспубликанским экономическим комитетом СССР, также осуществляющим свою деятельность очень непродолжительное время (два месяца). В декабре 1991 г. Союз Советских Социалистических Республик прекратил свое существование в результате нарастающего спада, кризиса и системной дезинтеграции в социальной сфере, народном хозяйстве, общественно-политическом устройстве страны.

В действующую на тот момент конституцию в связи с переименованием в 1991 г. Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в Российскую Федерацию были внесены соответствующие изменения. В частности, изменилось наименование исполнительного и распорядительного органа власти, он стал называться Советом Министров Российской Федерации (гл. 14 Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России 1978 г. в редакции от 21 апреля 1992 г.).

Неоднозначно решался вопрос о месте в системе органов государственной власти президента, должность которого была введена в апреле 1991 г. Отметим, что его первоначальный статус как главы исполнительной власти, закрепленный в Законе РСФСР «О Президенте РСФСР»¹, в Конституции РСФСР 1978 г. (в редакции от 24 мая 1991 г.)² в дальнейшем не нашел своего отражения в Конституции РФ 1993 г.

В последующем, после распада Союза Советских Социалистических Республик, факт которого буквально переломил весь ход истории, Россия стала его правопреемником, государством-продолжателем, а многие функции существовавшего ранее Кабинета Министров перешли к Правительству Российской Федерации.

12 декабря 1993 г. на всероссийском референдуме была принята Конституция Российской Федерации³, ознаменовавшая новый этап в развитии нашего государства и становлении его как правового, демократического, новый этап в развитии исполнительной власти в России. Так, конституционные нормы, в частности, предусмотрели функционирование Правительства Российской Федерации как органа исполнительной власти (гл. 6 Конституции РФ 1993 г.), а также установили, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ 1993 г.). 23 декабря 1993 г. согласно Указу Президента РФ № 2277⁴ Совет Министров РФ был преобразован в Правительство РФ, конституционно-правовой статус которого будет проанализирован нами в следующей главе работы.

Таким образом, изучив исторические основы развития исполнительной власти в России, возможно заключить, что свое

¹ О Президенте РСФСР: закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 13.05.2022).

² Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) (в ред. от 24 мая 1991 г.) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 13.05.2022).

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 13.05.2022).

⁴ О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства Российской Федерации: указ Президента РФ от 23 декабря 1993 г. № 2277 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 13.05.2022).

начало этот процесс берет еще в IX веке, постоянно требуя совершенствования системы органов управления в зависимости от уровня социально-экономического развития общества, государства, возрастающих потребностей в сильном и эффективном аппарате управления. Непрерывающийся поиск идеальной, оптимальной модели аппарата государственного управления в определенные периоды развития государства – это закономерное явление, связанное с необходимостью реагирования на изменения, происходящие во внешней среде.

Так, условно разбив процесс становления и развития исполнительной власти на пять исторических этапов, мы можем наблюдать, что в IX–XIV вв. были сформированы первичные элементы исполнительной власти, такие как княжеская дружина, дворецкие, посадники, наместники, Большой Дворец, пути и др.

В XV–XVIII вв., которые характеризуются созданием Московского княжества и объединением русских земель, исполнительную власть осуществляли Государев Двор, указы, далее сменившие их коллегии.

Для этапа, охватывающего период XIX – начало XX вв., характерно создание качественно новых, оптимальных на тот период и достаточно перспективных элементов государственного аппарата – министерств, созданных в 1802 г. по решению Александра I (Манифест Александра I об учреждении министерств от 8 сентября 1802 г.).

В период XX в.-1993 г. исполнительная власть осуществлялась такими органами власти, как СНК, Советом Министров, Кабинетом Министров, министерствами. Стоит отметить, что в условиях существования тоталитарного государства деятельность органов исполнительной власти напрямую была связана с выражением воли главы государства, правящей партии¹.

Возникновение института президентства в России в апреле 1991 г. также породило поиск оптимальных решений относительно его места в системе органов власти. Его первоначальный статус как главы исполнительной власти, закрепленный в Законе

¹ История государственного управления: учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов. М.: Русайнс, 2017. С. 272.

РСФСР «О Президенте РСФСР»¹, Конституции РСФСР 1978 г. (с последующими изменениями) в дальнейшем не нашел своего отражения в Конституции РФ 1993 г. Процесс распада СССР был сложным моментом в истории нашего государства, сопровождающимся нарастающим кризисом во всех сферах государственного управления. Шел активный поиск новых форм, модели государственного управления.

Период с 1993 г. – по настоящее время характеризуется развитием системы органов исполнительной власти на основе принятой народом 12 декабря 1993 г. Конституции РФ (с последующими изменениями и дополнениями), которая закрепила правовой, демократический характер нашего государства, республиканскую форму правления, что находит свое выражение, в частности, в деятельности Правительства РФ как органа исполнительной власти, а также разветвленной системы иных органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Это и многие другие институты, закрепленные современными конституционными нормами, позволяют нашему государству эффективно решать поставленные перед ним задачи и выполнять перед своим народом обязательства.

Контрольные вопросы:

1. Раскройте сущность принципа разделения власти.
2. Кто является основоположниками теории разделения власти?
3. Охарактеризуйте особенности реализации принципа разделения власти в России в советский период.
4. Охарактеризуйте особенности реализации принципа разделения власти в России в современный период.
5. Определите место исполнительной власти в системе разделения власти. Назовите ее характерные черты.
6. Как соотносятся понятия «исполнительная власть» и «государственное управление»?
7. Дайте определение и назовите признаки органов исполнительной власти.

¹ О Президенте РСФСР: закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 13.05.2022).

8. Какое место занимают органы исполнительной власти в единой системе публичной власти?

9. Назовите и раскройте принципы деятельности органов исполнительной власти.

10. Классифицируйте органы исполнительной власти по различным основаниям.

11. Назовите этапы становления и развития исполнительной власти в России.

12. Назовите причины создания путей как исполнительных органов управления.

13. Каким образом формировалась приказная система в России?

14. Назовите причины создания министерств в России и определите их компетенцию.

15. Определите особенности системы управления в России в советский период.

16. Назовите особенности становления современной системы государственного управления в России.

Глава 2. Конституционно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти

2.1. Состав, порядок формирования и полномочия Правительства Российской Федерации

В современный период в условиях развития демократизма в основе осуществления государственной власти, как мы указывали ранее, является принцип ее разделения на самостоятельные, но при этом взаимодействующие друг с другом ветви (законодательную, исполнительную и судебную). Данный принцип закреплен на конституционном уровне многими государствами, в том числе он находит свое отражение и в действующей Российской Конституции (ст. 10 Конституции РФ) в качестве основы конституционного строя.

Его суть сводится к тому, что государственная власть реализуется посредством деятельности различных государственных органов (одним из которых является Правительство РФ), легитимно осуществляющих собственные полномочия на соответствующих территориальных уровнях с учетом системы сдержек и противовесов, не позволяющей какому-либо органу или должностному лицу сконцентрировать в своих руках всю полноту власти. При этом стоит помнить, что согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации только народ является источником власти, которую он реализует в том числе через органы государственной власти.

Отметим, что именно на органы исполнительной власти ложится основная нагрузка по проведению в государстве социально-экономических и иных преобразований, претворению в жизнь массива самых разнообразных законов, направленных на постоянное развитие общества. На вершине системы органов, осуществляющих исполнительную власть, стоит правительство, правовой статус которого во многом зависит от формы правления в стране.

В России такие факторы, как огромная территория, разнообразие народов с их различными религиозными и национальными

особенностями, экономические аспекты, политико-правовые кризисы, имевшие место в истории развития нашего государства, отразились на процессе становления и развития системы органов государственной власти, обладающих определенными особенностями правового статуса. В данном пособии предпринята попытка анализа таких особенностей относительно федеральных органов исполнительной власти, а в настоящем параграфе – относительно Правительства РФ.

С развитием нашего общества совершенствуется система органов государственной власти, функционирующих в интересах граждан, корректируются некоторые аспекты деятельности таких органов, что находит свое выражение в изменении и дополнении российского законодательства, в том числе и конституционного. Так, в марте 2020 г. был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹, а в июле того же года российский народ одобрил внесение изменений в действующую конституцию («за» проголосовало 77,92% при явке 67,97%). Впоследствии в соответствии с этими изменениями было приведено действующее законодательство, в том числе в ноябре 2020 г. был принят новый Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»², в декабре 2021 г. – Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³. Внесенные в текст конституции поправки были направлены прежде всего на совершенствование и развитие различных сфер жизнедеятельности нашего общества, повышение качества его жизни, и в этой связи они не могли не затронуть отдельные вопросы организации, функционирования органов власти, в том числе органов исполнительной власти.

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

² О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

Одним из результатов таких изменений явилось появление в российском законодательстве категории «публичная власть», о котором еще ранее высказывались в научных кругах. Так, например, С.А. Авакьян отождествляет ее с политической властью, т. к. «осуществляется она в обществе и адресована широким массам членов общества»¹.

Закрепленный на конституционном уровне принцип единства системы публичной власти (например, ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) направлен на эффективную реализацию органами всех ветвей и уровней власти принадлежащих им функций и обязанностей перед российским народом. Он заключается в том, что такая система органов должна функционировать как единое целое. Только тогда можно говорить об эффективности государственного и муниципального управления в целом. Как, справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, публичная власть возникает на основе «общих дел», при этом не отрицается территориальная асимметрия². А общее дело здесь – это удовлетворение потребностей и интересов граждан, развитие нашего общества.

Только согласованное функционирование органов власти, как указал Конституционный Суд РФ³, может привести к реализации конституционных положений, закрепляющих утверждение мира и согласия в качестве цели, а также демократический характер нашего государства. Органическое единство системы органов публичной власти так или иначе находит свои истоки в ст. 3, ст. 5, ст. 10, ст. 11 Конституции РФ, закрепляющих основы конституционного строя России, охраняемые в особом порядке.

¹ Авакьян С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь [Электронный ресурс] // М.: Юстицинформ, 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon (дата обращения: 01.06.2022).

² Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 9 Содерж.: Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. М., 2018. С. 43.

³ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

Конституционный Суд РФ также указал, что «категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ (ст. 5, ст. 10, ст. 11 и ст. 12)»¹.

Обращаясь к российскому отраслевому законодательству, категорию «публичная власть» мы можем встретить и в нормах Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Согласно им под единой системой публичной власти следует понимать:

- федеральные органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- иные государственные органы;
- органы местного самоуправления в их совокупности².

Одним из структурных элементов системы публичной власти, призванной служить на благо российского народа, является Правительство Российской Федерации, конституционно-правовой статус которого регулируется как конституционными нормами, нормами Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ³ (далее ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), так и иными многочисленными законами и подзаконными нормативными правовыми актами.

¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

² О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

³ О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

Ч. 1 ст. 11 Конституции РФ среди прочих субъектов государственной власти в Российской Федерации называет Правительство РФ. Глава 6 Конституции РФ развивает, конкретизирует эту норму, уточняет некоторые аспекты деятельности Правительства РФ, которые, как указывалось нами выше, были подвергнуты в 2020 г. определенным корректировкам, определяет место Правительства РФ в системе органов публичной власти.

Прежде, чем анализировать особенности конституционно-правового статуса Правительства Российской Федерации, необходимо отметить, что государственные органы исполнительной власти, в число которых оно собственно и входит, образуют целую систему многочисленных органов управления государственными делами, характеризующуюся единством.

Положение о существовании единой системы исполнительной власти в России находит свое закрепление в ч. 2 ст. 77 Конституции России. Такое единство, несомненно, способствует эффективному выполнению стоящих перед исполнительной властью в целом задач, устранению разногласий, возникающих у органов исполнительной власти различных уровней.

Анализ конституционных норм (в частности, ст. 5, ст. 11, ст. 77, ст. 78 Конституции РФ и некоторых др.) позволяет выделить два уровня государственной исполнительной власти – федеральный уровень и уровень субъектов РФ и соответственно – федеральные органы исполнительной власти (имеющие право создавать свои территориальные органы) и органы исполнительной власти субъектов РФ. Такое положение обусловлено федеративным характером нашего государства.

К первой группе органов на сегодняшний день относятся: Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Отметим, что правовой статус Правительства России регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом, иными нормативными правовыми актами, а система и структура федеральных органов исполнительной власти установлена актами Президента Российской Федерации (например, Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указом Прези-

дента РФ от 21.01.2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹).

Однако, несмотря на то, что в Указе Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 не сказано, что Правительство РФ входит в систему федеральных органов исполнительной власти, это вытекает из смысла многих конституционных норм, относящих Правительство РФ к числу федеральных органов власти (например, ч. 1 ст. 11 Конституции РФ) и в целом к исполнительной власти (например, ст. 110 Конституции РФ). Уместным здесь будет упомянуть Постановление Конституционного Суда РФ², который указал на данный факт в резолютивной части принятого им акта еще в 1999 г.

Вторая группа органов включает в себя высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, а также иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации, о чем указано в ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³. Отметим, что ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации закрепляет самостоятельность субъектов Российской Федерации в вопросе установления системы органов государственной власти на уровне каждого региона, но исключительно в соответствии с основами конституционного строя России.

Вышеуказанное позволяет нам условно выделить в единой системе исполнительной власти некие федеральные и региональные «подсистемы исполнительной власти».

Как заключалось ранее, исполнительная власть – важнейший элемент системы разделения власти, лежащей в основе осуществления публичной власти в целом в современном демокра-

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314; О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

² По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.06.2022).

тическом государстве. Правительство РФ, реализующее исполнительную власть и являясь самостоятельным государственным органом, при осуществлении своих функций тесно взаимодействует с другими органами исполнительной власти, а также с органами других ветвей власти. В связи с чем, анализируя конституционно-правовой статус Правительства РФ, нам бы хотелось рассмотреть данный вопрос в том числе в контексте закрепленных новейшим законодательством существующих взаимосвязей и взаимоотношений Правительства РФ с иными органами, входящими в единую систему публичной власти.

Итак, изменения, внесенные в Конституцию РФ в июле 2020 г., помимо прочих вопросов коснулись конституционно-правового статуса Правительства РФ. Они, как указал Конституционный Суд РФ¹, направлены на обеспечение своевременного формирования правительства, без функционирования которого не может полноценно существовать общество, что обусловлено необходимостью непрерывного осуществления государственного управления, а также определяют обязательные для системы разделения власти механизмы сдержек и противовесов при процедуре выражения недоверия или отказа в доверии депутатами парламента.

Ст. 110 Конституции РФ определяет Правительство РФ как орган, осуществляющий исполнительную власть Российской Федерации. Согласно конституционным новеллам Правительство РФ реализует свои полномочия под общим руководством Президента РФ. Нововведенная формулировка «под общим руководством Президента РФ» закрепила на конституционном уровне существовавшие ранее де-факто взаимоотношения главы государства и правительства.

Отметим, что конституционные нормы прямо не относят главу государства к какой-либо ветви власти, однако их анализ

¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 02.06.2022).

дает право утверждать, что наиболее тесная связь у Президента РФ именно с исполнительной властью. Вместе с Правительством РФ они проводят курс государственной политики, и конечно же необходимо, чтобы в этом важном процессе между ними не возникло противоречий. Этим обусловлен и характер конституционных норм, указывающих на то, что перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ обязано сложить свои полномочия (ст. 116 Конституции РФ), на возможность принятия решения Президентом РФ об отставке Правительства РФ (ст. 117 Конституции РФ) и др.

Как указал Конституционный Суд РФ, Президент РФ уполномочен Конституцией РФ (ч. 3 ст. 80) определять основные направления внутренней и внешней политики государства, а ее реализация возложена на Правительство РФ (ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Это указывает на существующую тесную взаимосвязь Президента РФ с исполнительной властью, обуславливает его полномочия по формированию Правительства РФ и контролю за его деятельностью¹. Кроме того, глава государства наделен правом председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст. 83 Конституции РФ).

Таким образом необходимо учитывать, что Правительство РФ осуществляет деятельность исполнительно-распорядительного характера, имея над собой Президента РФ, чьи указания являются для него обязательными. В то же время это вовсе не означает, что Правительство РФ находится в тени главы государства. Конечно нет. Правительство РФ наделено достаточными самостоятельными полномочиями, присущими именно ему и необходимыми для выполнения поставленных перед ним задач².

Нормы действующего Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» также, как и нормы Конституции РФ, напрямую не определяют его в качестве высшего органа исполнительной власти, как это было закреплено ранее в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 г.

¹ По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 02.06.2022).

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 604.

№ 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, а указывают, что оно наряду с другими федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов РФ осуществляет исполнительную власть (ч. 2 ст. 77, ч. 1 ст. 110 Конституции РФ, ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Правительство РФ, согласованно функционируя и взаимодействуя с иными органами публичной власти, обеспечивает проведение социально ориентированной политики в различных сферах жизнедеятельности общества (в сфере культуры, науки, образования, охраны окружающей среды, здравоохранения и др.) (ч. 2 и 3 ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Правительство РФ создает условия и обеспечивает претворение в жизнь законов.

При этом в своей деятельности Правительство РФ руководствуется такими принципами, как верховенство права, народовластие, гласность, единство системы публичной власти, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, а также принципом ответственности (ст. 3 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Конституционно срок полномочий Правительства РФ не установлен, однако согласно ст. 116 Конституции РФ он ограничен сроком полномочий Президента РФ. Напомним, что срок полномочий Президента РФ согласно скорректированной² в 2008 г. ч. 1 ст. 81 Конституции РФ составляет шесть лет (ранее этот срок составлял четыре года).

Количественный состав Правительства РФ напрямую законодательством не закреплен. Однако, конституционно установлено, что Правительство РФ, будучи коллегиальным органом, включает в свой состав следующих членов:

- Председателя Правительства РФ;
- заместителей Председателя Правительства РФ;
- федеральных министров (ч. 2 ст. 110 Конституции РФ).

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (утратил силу) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 02.06.2022).

² Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 02.06.2022).

Согласно Указу Президента РФ от 21.01.2020 г. № 21¹ у премьер-министра имеется десять заместителей, из которых один Первый заместитель. В качестве главы Правительства РФ на сегодняшний день выступает М.В. Мишустин (с января 2020 г.), а его Первым заместителем является А.Р. Белоусов (с января 2020 г.). Также в состав Правительства РФ (ориентируясь на Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 15.07.2022) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в вопросе определения численности федеральных министерств) входит 21 министр. Таким образом, в настоящее время число членов Правительства РФ – 31 человек (Мантуров Д.В. является одновременно Заместителем Председателя Правительства РФ и Министром промышленности и торговли). Отметим, что правительство не может или просто не в состоянии включить в свой состав руководителей иных органов исполнительной власти кроме как федеральных министерств по причине их большого количества.

К членам Правительства РФ предъявляется ряд требований и условий, которым они должны соответствовать. Так, согласно ч. 4 ст. 110 Конституции РФ, а также ст. 6 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» к их числу относятся: гражданство РФ, возраст 30 лет, что объясняется необходимостью жизненного опыта для осуществления таких важных функций, которыми обладает правительство, отсутствие гражданства иностранного государства, а также документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, отсутствие счетов (вкладов), наличных денежных средств, ценностей в иностранных банках за пределами нашей страны. Последний запрет распространяется также и на супругу (супруга) и несовершеннолетних детей члена Правительства Российской Федерации. Данные ограничения, несомненно, направлены на защиту такой основы конституционного строя, как суверенитет нашего государства. Как указал Конституционный Суд РФ², при

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 15.07.2022).

² О соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 02.06.2022).

наличии у гражданина РФ гражданства иностранного государства значение для него устойчивой политико-правовой связи с Россией как ценности снижается, чему не должно быть места в эшелонах власти.

Кроме того, ч. 3 ст. 6 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» в отношении членов Правительства РФ установлены и такие запреты, как: запрет на осуществление предпринимательской деятельности, на осуществление иной оплачиваемой деятельности, за исключением преподавательской, научной, творческой, на получение гонораров за выступления и публикации в качестве члена Правительства РФ, на выезд в командировки за счет физических и юридических лиц и некоторые другие запреты и ограничения, обозначенные в вышеуказанной норме закона.

Формирование Правительства РФ начинается с назначения его Председателя. Согласно конституционным поправкам 2020 г. процедура формирования Правительства РФ несколько изменилась. Ранее в ней участвовал Президент РФ, который вносил в Государственную Думу Федерального Собрания РФ предложение о кандидатуре премьер-министра (было необходимо получение согласия депутатов на назначение предложенной Президентом РФ кандидатуры на должность главы Правительства РФ). В случае трехкратного отклонения депутатами представленных кандидатур глава государства назначал Председателя Правительства РФ, распускал палату парламента, не давшую соответствующее согласие, и назначал новые выборы.

Сейчас же согласно «обновленной» ст. 111 Конституции РФ и ст. 7 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Государственная Дума дает не согласие, а утверждает кандидатуру Председателя Правительства РФ, представленную Президентом РФ, в течение недели со дня внесения такого представления. Конституционно установлен максимальный срок внесения представления по кандидатуре главы правительства – две недели с момента вступления в должность главы государства или после отставки Правительства РФ либо неделя со дня отклонения представленной в Государственную Думу кандидатуры, а также отставки или освобождения от должности Председателя Правительства РФ. Назначение на должность Председателя Правительства РФ осуществляется Президентом РФ путем принятия соответствующего

указа. Таким образом, возможно судить о некотором усилении роли законодательного органа в процессе формирования правительства.

Стоит отметить, что теперь в случае трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур главы Правительства РФ Президент РФ не обязан, а лишь вправе распустить Государственную Думу. Утверждение депутатами кандидатуры Председателя Правительства РФ в этом случае уже не требуется (он будет назначен Президентом РФ). Таким образом, возможно констатировать, что участие нижней палаты парламента в назначении главы правительства, в наделении его властью не является решающим, что вполне согласуется с сущностью принципа разделения власти, иное бы породило зависимость, контроль исполнительной власти от законодательной¹.

Конституция РФ не раскрывает, может ли Президентом РФ вносится в Государственную Думу одна и та же кандидатура в случае, если ранее она была отклонена депутатами. Разрешение этого вопроса находится в ч. 6 ст. 7 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Согласно этой норме в случае отклонения депутатами кандидатуры Председателя Правительства РФ Президент РФ может представить новую кандидатуру либо ту, которая ранее была отклонена Государственной Думой.

Отметим, что на этот счет ранее до принятия нового ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» возникали вопросы, которые послужили основанием обращения еще в 1998 году депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ. Позиция органа конституционного контроля была выражена в его Постановлении от 11.12.1998 г. № 28-П². Согласно этой позиции Конституция РФ не устанавливает ограничений права главы государства самостоятельно определять конкретный вариант его реализации. Иначе говоря, Президент РФ может вносить предложение об одном и том же кандидате несколько раз либо представлять каждый раз нового кандидата. Конституцией не зафиксировано юридических ограничений соответствующих правомочий участников анализируемого процесса.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 613.

² По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 02.06.2022).

Также интересно отметить, что российское законодательство не обязывает Президента РФ вносить в нижнюю палату парламента представление по кандидатуре на должность главы Правительства РФ из числа членов какой-либо партии. При этом истории известен период, когда глава Правительства РФ, которым на тот момент был Д.А. Медведев, возглавлял партию «Единая Россия» (2012 г.). И вполне естественным здесь видится стремление главы правительства к политической однородности возглавляемого им органа. Как он сам отмечает Д.А. Медведев: «...в тот период расхождений внутри правительства было гораздо меньше, чем, когда было непартийное правительство»¹.

Председатель Правительства РФ осуществляет организацию работы возглавляемого им органа в соответствии с Конституцией РФ, законами, актами и поручениями Президента РФ, ведет заседания, проводит с членами Правительства РФ и руководителями федеральных органов исполнительной власти совещания, принимает решения по оперативным вопросам, осуществляет периодическое информирование главы государства о работе Правительства РФ. Кроме того, согласно ч. 6 ст. 27 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Председатель Правительства РФ наделен правом представления главе государства предложений об освобождении от должности членов Правительства РФ, а также о наложении на них дисциплинарных наказаний (или их поощрении).

Согласно ст. 27 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Председатель Правительства РФ также определяет основные направления деятельности Правительства РФ, которые в настоящее время, в частности, утверждены решением Правительства РФ 29.09.2018 г. № 8028п-П13². К таковым указанным решением отнесено: обеспечение роста численности населения РФ, повышение продолжительности жизни, обеспечение роста доходов граждан, снижение бедности, улучшение жилищных условий, ускорение технологического развития РФ и др.

¹ Интервью Д.А. Медведева от 1 июня 2021 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4837620> (дата обращения: 18.06.2022).

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 20.08.2022).

Ч. 3 ст. 92 Конституции РФ устанавливает обязанность Председателя Правительства РФ временно «замещать» Президента РФ, когда последний не в состоянии выполнять свои обязанности. Однако установлены и ограничения на осуществление некоторых полномочий: запрет на роспуск Государственной Думы, на назначение референдума и на внесение предложений об изменении, пересмотре Конституции РФ.

Новейшие изменения конституционных норм предусмотрели персональную ответственность главы Правительства РФ перед Президентом РФ за осуществление возложенных на возглавляемый им орган полномочий (ст. 113 Конституции РФ).

После назначения на должность Председателя Правительства РФ начинается следующий этап в процессе формирования Правительства РФ – назначение остальных его членов. Согласно ст. 112 Конституции РФ и корреспондирующей ей ст. 9 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ продолжает формировать Правительство РФ, назначая на должности заместителей его председателя. Назначение осуществляется после утверждения нижней палатой парламента кандидатур, представленных уже назначенным на должность Председателем Правительства РФ. Утверждение Государственной Думой кандидатур может осуществляться в течение недели со дня их представления. Стоит отметить, что отказ главы государства в назначении утвержденных Государственной Думой кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ невозможен.

Законодательством установлены различные сроки представления кандидатуры Заместителя Председателя Правительства РФ Государственной Думе в зависимости от оснований для назначения: недельный, если должность стала вакантной (срок исчисляется либо со дня появления вакансии либо со дня назначения Председателя Правительства РФ на должность, если вакансия появилась до его назначения на должность); двухнедельный, если формируется новый состав Правительства РФ (срок исчисляется со дня назначения Председателя Правительства РФ на должность).

Государственная Дума может не утвердить представленную кандидатуру, что влечет представление Председателем Правительства РФ новой кандидатуры на должность его заместителя или той, что ранее уже была отклонена палатой парламента

(ч. 5 ст. 9 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Трехкратное отклонение Государственной Думой представленных кандидатур влечет право Президента РФ назначить Заместителя Председателя Правительства РФ из числа тех кандидатур, которых глава Правительства РФ представит ему, минуя утверждение Государственной Думой. Очевидно, что данные нормы направлены прежде всего на удовлетворение потребности общества в бесперебойном осуществлении государственного управления, которое составляет основное предназначение Правительства РФ.

Следующий этап формирования Правительства РФ – назначение на должность федеральных министров. Согласно новеллам конституционного законодательства часть федеральных министров назначается на соответствующие должности Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации, а часть – после утверждения их кандидатур Государственной Думой. К первой группе министров относятся те, что ведают вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, ко второй – все остальные.

Законодательством предусмотрен недельный срок для рассмотрения Советом Федерации представленной главой государства кандидатуры федерального министра и его письменного информирования о результатах такого рассмотрения.

Порядок назначения на должности федеральных министров, входящих во вторую группу, аналогичен тому, что был описан выше для Заместителей Председателя Правительства РФ (кандидатуры утверждаются Государственной Думой и назначаются на должность Президентом РФ). Порядок утверждения кандидатуры Председателя Правительства РФ и остальных членов Правительства РФ подробно регулируется гл. 17 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ¹.

Отметим, что в контексте анализируемых положений, регулирующих процесс формирования Правительства РФ, право Президента РФ на роспуск Государственной Думы возникает только

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 02.06.2022).

тогда, когда после трехкратного отклонения депутатами представленных кандидатур Заместителей Председателя Правительства и соответствующих федеральных министров (за исключением тех, которые назначаются Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации) более 1/3 должностей членов Правительства РФ остаются вакантными. В случае роспуска Государственной Думы назначаются новые выборы (ч. 4 ст. 112 Конституции РФ).

Таким образом, мы можем наблюдать, что в формировании Правительства РФ участвуют Президент РФ и законодательная власть (обе палаты федерального парламента), осуществляя при этом так называемый «предварительный контроль» за исполнительной властью.

Как указывалось выше, исполнительная власть реализуется единой системой органов, где Правительство РФ – одно из звеньев такой системы. Согласно ч. 1 ст. 112 Конституции РФ в течение недели после назначения на должность Председатель Правительства РФ должен представить главе государства свои предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Эта обязанность не возникает в случае, если предшествующий премьер-министр был освобожден от должности Президентом РФ.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Указом Президента РФ (в настоящее время она утверждена Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 15.07.2022) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»). В соответствии с этим указом руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти осуществляется Президентом РФ и Правительством РФ.

В отношении федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, последнее согласно ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» утверждает положения о них, осуществляет некоторые кадровые полномочия (назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, а также руководителей федеральных служб, федеральных агентств, их заместителей), устанавливает порядок создания, деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также предельную численность работников

аппаратов вышеуказанных органов, размер ассигнований на их содержание.

Правительство любой страны призвано осуществлять весьма масштабную деятельность, непосредственно связанную с государственным управлением в различных отраслях жизнедеятельности общества. Факт существования большого числа разнообразных по наименованию органов исполнительной власти уже показывает сложность и большое количество вопросов, входящих в компетенцию кабинета министров. В связи с этим закрепить на конституционном уровне исчерпывающе компетенцию правительства затруднительно и скорее даже нецелесообразно. Поэтому в конституционных нормах, в том числе и российских (несмотря на последние их изменения, несколько расширившие полномочия российского правительства), она отражена в достаточно общем виде¹.

Так, ст. 114 Конституции РФ, установившая компетенцию Правительства РФ, содержит п. «ж», согласно которому Правительство РФ осуществляет и «иные полномочия, которые возлагаются на него Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ» (ч. 11 ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» дополняет этот перечень поручениями Президента РФ).

Более конкретный характер (в вопросах закрепления компетенции Правительства РФ) имеют нормы ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В частности, его гл. 3 закрепляет следующие полномочия:

– общие (организация реализации внутренней и внешней политики государства; обеспечение единства системы органов исполнительной власти, в том числе участие в устранении разногласий между ними, координация и контроль их деятельности; реализация национальных идей, проектов, а также формирование целевых программ; участие в установлении единых правовых основ систем здравоохранения, воспитания, образования; реализация права законодательной инициативы, установленного ст. 104 Конституции России и др.);

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 629.

– в социальной сфере (обеспечение реализации права граждан на социальное обеспечение, социального страхования, социальной поддержки населения, индексации социальных выплат; создание доступной среды для инвалидов; формирование системы пенсионного обеспечения; принятие мер по защите семьи, материнства, отцовства и детства, по реализации молодежной политики; создание условий для достойного воспитания детей; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан; осуществление мер по развитию физической культуры и спорта, а также по реализации конституционного права граждан на охрану здоровья; обеспечение гарантий МРОТ не менее величины прожиточного минимума, принятие мер по сокращению безработицы и многие др.);

– в области экономики и финансово-кредитной политики (регулирование экономических процессов; обеспечение единства экономического пространства; разработка и реализация программ развития отраслей экономики; выработка инвестиционной, технологической политики; содействие развитию предпринимательства; общее руководство таможенным делом; управление федеральной собственностью; проведение единой финансовой и денежно-кредитной политики; реализация налоговой политики; валютный контроль; разработка мер по проведению единой ценовой политики);

– в области науки, образования и культуры (государственная поддержка научно-технического развития страны; поддержка фундаментальной науки; осуществление мер по поддержке изучения русского языка, а также охраны культуры и др.);

– в области охраны окружающей среды (обеспечение единой политики в области охраны окружающей среды; принятие мер по реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду; координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, катастроф; обеспечение сохранения уникального природного многообразия и др.);

– в правоохранительной сфере, а также в области обороны и безопасности государства (выработка и реализация политики в области обеспечения безопасности личности и государства; осуществление мер по обеспечению законности; принятие мер по защите суверенитета, территориальной целостности государства;

оснащение ВС РФ, иных воинских формирований; руководство гражданской обороной; принятие мер по охране государственной границы и др.);

– в сфере внешних сношений (обеспечение реализации внешней политики; обеспечение представительства РФ в иностранных государствах, международных организациях; поддержка соотечественников, проживающих за рубежом; контроль в области внешнеэкономической деятельности и др.).

Отметим, что в результате конституционных поправок 2020 г. в ст. 114 Конституции РФ, закрепляющей компетенцию Правительства РФ, появилось несколько новых его полномочий, направленных прежде всего на укрепление государственности в России и развитие социальных институтов. В их числе, например: государственная поддержка научно-технологического развития страны, развитие ее научного потенциала; обеспечение функционирования системы социальной защиты инвалидов; принятие мер, поддерживающих институты гражданского общества, волонтерскую деятельность; содействие развитию предпринимательства; осуществление мер по снижению негативного воздействия различного рода деятельности на окружающую среду, а также создание условий для воспитания экологической культуры и др.

Рассматривая вопрос о взаимодействии Правительства РФ с законодательной властью, необходимо отметить такое его правомочие, как внесение законопроектов по вопросам своего ведения в Государственную Думу РФ, а также поправок к законопроектам, находящимся на рассмотрении в нижней палате (право законодательной инициативы). Это право закреплено ст. 104 Конституции РФ, ст. 26 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Так, например, в 2022 году Правительством РФ в Государственную Думу были внесены законопроект о либерализации административной ответственности для предпринимателей, законопроекты о создании единого Фонда пенсионного и социального страхования, законопроект об упрощенной выдаче вида на жительство для иностранных IT-специалистов, поправки к федеральному закону «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» и др.¹

¹ Информация с официального сайта Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/45461> (дата обращения: 06.06.2022).

В число полномочий Правительства РФ в сфере законодательной власти согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, ст. 26 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» входит дача заключения на проекты законов о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске госзаймов, а также предусматривающие расходы, покрываемые средствами из государственного бюджета. Срок дачи такого заключения по общему правилу составляет один месяц.

Правительство РФ имеет право направлять в палаты парламента официальные отзывы на рассматриваемые ими законы, законопроекты. Такие отзывы подлежат обязательному оглашению на заседании соответствующей палаты. При внесении Правительством РФ законопроекта, заключения или официального отзыва назначаются официальные или специальные представители, которые будут представлять соответствующий документ, а также позицию кабинета министров. На заседаниях палат при рассмотрении закона, законопроекта им предоставляется слово. Правовой статус таких представителей регулируется Положением об официальных и о специальных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.09.2021 г. № 1506¹.

Члены Правительства РФ наделены правом присутствия, выступления на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, их комитетов, комиссий. А при поступлении члену Правительства РФ приглашения соответствующей палаты на ее заседание для дачи ответов на поставленные депутатами, сенаторами вопросы он должен явиться и ответить на них. При невозможности своего присутствия члену Правительства РФ необходимо уведомить соответствующую палату об этом с указанием причины отсутствия.

П. «в» ч. 1 ст. 103 и п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ предусмотрена необходимость ежегодного отчета Правительства

¹ Об утверждении Положения об официальных и о специальных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 6 сентября 2021 г. № 1506 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 07.06.2022).

РФ перед нижней палатой российского парламента о проделанной работе. При этом Государственная Дума может поставить перед Правительством РФ вопросы, по которым требуется отчет. Текст отчета в обязательном порядке должен быть опубликован в Российской газете и размещен на официальном сайте Правительства РФ.

Отметим, что закрепление института ежегодных отчетов Правительства РФ в конституционных нормах произошло только в 2008 г. Тогда соответствующее предложение было озвучено Президентом РФ в его Послании Федеральному Собранию, а впоследствии оно нашло свое выражение в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»¹. Проанализировав содержание таких отчетов, можно утверждать, что в них преобладают положения социально-экономического характера, что объясняется характером деятельности и природой Правительства РФ как органа государственного управления.

Также конституционно установлена обязанность представления Правительством РФ отчета об исполнении федерального бюджета. Отчет представляется Государственной Думе. Таким образом, мы можем наблюдать закрепление на конституционном уровне определенных контрольных полномочий палат Федерального Собрания РФ в отношении Правительства РФ.

Рассматривая вопрос о взаимодействии Правительства РФ с органами государственной власти субъектов РФ, необходимо отметить следующее:

– ч. 2 и ч. 3 ст. 78 Конституции РФ, а также ч. 2 и ч. 3 ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» установлена возможность передачи осуществления части собственных полномочий Правительством РФ органам исполнительной власти субъектов РФ при согласии последних. Аналогичная возможность имеется и у органов исполнительной власти субъектов РФ в отношении Правительства РФ. Такая передача полномочий не может противоречить Конституции РФ и федеральным законам;

¹ О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 06.06.2022).

– ч. 4 ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» в числе общих полномочий Правительства РФ закрепляет обязанность в течение одного месяца рассмотреть внесенные предложения законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации в соответствии с полномочиями этих органов по предметам ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– ч. 5 ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» установлена обязанность Правительства РФ направлять проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Если у последних имеются предложения по направленным проектам, они подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ;

– ч. 6 ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что в случае обнаружения противоречия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам, а также международным обязательствам или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина Правительство РФ обращается к главе государства с предложением о приостановлении действия таких актов. Соответствующее полномочие Президента РФ по приостановлению действия таких актов закреплено ч. 2 ст. 85 Конституции РФ;

– п. 5 ст. 26 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» установлена обязанность направления Правительством РФ в органы государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатываемые им проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– Регламентом Правительства РФ предусмотрено такое его полномочие, как осуществление систематического контроля за исполнением законодательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в части полномочий, осуществляемых ими в пределах ведения Российской Федерации и

полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), а также принятие мер по устранению допущенных нарушений. Аналогичное полномочие Правительства РФ закрепляет Регламент Правительства РФ в отношении федеральных органов исполнительной власти.

В этой связи в число контрольных полномочий Правительства РФ входит право заслушивать федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, а также руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, давать оценку их деятельности, а также принимать решения об отмене или о приостановлении действия актов федеральных органов исполнительной власти, о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством РФ. Правительство РФ также имеет право вносить главе государства предложения о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ.

Взаимодействие Правительства РФ с органами судебной власти предполагает следующее:

– при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете (в части, касающейся финансирования деятельности судов) Правительство РФ взаимодействует с председателями Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, руководителем Судебного департамента при Верховном Суде РФ и Советом судей РФ (ч. 3 ст. 33 ФКЗ от 31.12.1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»¹);

– согласно Конституции РФ, ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»² Правительство РФ может обратиться в орган конституционного контроля с запросом об определении соответствия обозначенных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ нормативных правовых актов положениям основного закона страны;

¹ О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 07.06.2022).

² О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 07.06.2022).

– акты Правительства РФ также могут стать предметом рассмотрения спора в Конституционном Суде РФ, ином суде. В случае, если несоответствие Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ будет установлено соответствующим судом, Правительство РФ принимает решение о приведении указанных актов в соответствие с федеральным законодательством. Так, согласно п. 2 ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Правительство РФ обязано отменить в двухмесячный срок нормативный акт, признанный Конституционным Судом не соответствующим Конституции РФ полностью или частично, а также принять новый либо внести изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части;

– Правительство РФ назначает своего полномочного представителя в Конституционном Суде РФ и Верховном Суде РФ для представления его позиции.

Правительство РФ наделено правом образовывать различные органы: совещательные (советы), координационные (комиссии, организационные комитеты), иные. Правовой статус таких органов регулируется, в частности, Регламентом Правительства РФ¹, а также положениями о них и решениями об их образовании. Первая группа органов создается для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер. Вторая обеспечивает согласованные действия заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач.

В состав этих органов включаются представители органов исполнительной власти, а также могут включаться представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций, которые имеют право совещательного голоса.

При реализации своих полномочий по исполнению Конституции РФ, федеральных конституционных, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ Правитель-

¹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 07.06.2022).

ство РФ осуществляет собственное правотворчество, которое согласно ст. 5 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» находит свое внешнее выражение в постановлениях и распоряжениях, носящих обязательный характер. Первые имеют нормативный характер, вторые же не имеют такового и принимаются по текущим вопросам. Порядок принятия актов Правительства РФ регулируется нормами Регламента Правительства РФ, а порядок опубликования и вступления в силу Указом Президента РФ от 23.05.1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹.

Отметим, что согласно ч. 3 ст. 115 Конституции РФ акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и актам главы государства. В этом состоит одно из контрольных полномочий Президента РФ в отношении Правительства РФ. Данное полномочие Президента РФ видится вполне логичным во взаимосвязи с тем конституционным положением, согласно которому он является гарантом российской конституции (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), а также с тем, что он фактически возглавляет исполнительную власть.

Подготовка проектов нормативных правовых актов Правительства РФ осуществляется в соответствии с планами, ежегодно утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти. Разработка актов Правительства РФ может быть прямо предусмотрена законодательными актами Российской Федерации, указаниями или поручениями главы государства или главы самого Правительства РФ.

Правом внесения проектов актов в Правительство РФ на рассмотрение обладают его члены, руководители иных федеральных органов исполнительной власти, а также лица, исполняющие их обязанности. Если речь идет о проектах заключений, официальных отзывах, то возможностью их внесения в Правительство

¹ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 07.06.2022).

РФ могут воспользоваться заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти (статс-секретари).

Проекты актов могут быть внесены в Правительство РФ с пояснительной запиской. В ней должны содержаться информация о соответствии проектов актов положениям международных договоров Российской Федерации, анализ правоприменительной практики, обусловившей необходимость изменения правового регулирования, прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений, а также сведения о государственной программе Российской Федерации, для реализации которой принимаются эти решения либо к сфере реализации которой они относятся, или сведения об отсутствии влияния предлагаемых решений на достижение целей государственных программ Российской Федерации¹.

На этапе согласования, который предшествует внесению проектов актов в Правительство РФ и по общему правилу занимает не более десяти дней, выясняется, имеются ли какие-либо разногласия, замечания, которые впоследствии должны быть обсуждены с руководителями согласующих органов с целью поиска взаимоприемлемого решения. Согласование осуществляется с руководителями федеральных органов исполнительной власти (не более чем с руководителями 3 органов), к сфере деятельности которых в основном относятся вопросы, содержащиеся в указанных проектах.

Проекты актов Правительства РФ, имеющих нормативный характер (проектов постановлений Правительства РФ), после согласования при условии их размещения в сети Интернет в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы до внесения в Правительство РФ направляются на правовую экспертизу и антикоррупционную экспертизу для оценки проекта акта на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия внутренних противоречий, коррупциогенных факторов. По результатам проведенных экспертиз Министерство юстиции РФ дает соответствующее заключение.

¹ п.53 Регламента Правительства Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 07.06.2022).

Подготовка к рассмотрению проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, которая включает в себя составление экспертного заключения (содержит оценку соблюдения требований Регламента Правительства РФ), подготовку проекта протокола рассмотрения вопроса (при необходимости) и оформление документов для подписания, осуществляется Аппаратом Правительства в 15-дневный срок (по общему правилу). Отметим, что до представления проекта акта Руководителем Аппарата Правительства РФ на заседание Правительства РФ или на подпись его Председателю он подлежит рассмотрению соответствующим заместителем Председателя Правительства РФ.

Проекты актов, которые вносятся с разногласиями, докладываются Председателю Правительства РФ, его заместителям (в соответствии с распределением обязанностей) с предложениями о порядке дальнейшей работы с ними. Неурегулированные разногласия рассматриваются заместителями Председателя Правительства РФ с участием руководителей федеральных органов исполнительной власти, имеющих такие разногласия. Они также могут быть рассмотрены на заседании Правительства РФ по решению его Председателя.

Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются его Председателем, после чего в течение десяти дней подлежат обязательному официальному опубликованию (исключением являются акты или отдельные их положения, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера). Источниками такого опубликования служат Российская газета, Собрание законодательства Российской Федерации и Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763¹ предусмотрена возможность опубликования актов Правительства РФ в иных печатных изданиях, а также возможность доведения до всеобщего сведения по телевидению и радио. Решение вопросов, связанных с контролем за своевременностью

¹ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 07.06.2022).

и правильностью опубликования актов Правительства РФ, входит в компетенцию Аппарата Правительства Российской Федерации.

В отношении актов Правительства РФ предусмотрены различные сроки вступления в силу. Так, акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней со дня их первого официального опубликования. Иные акты – со дня их подписания. Также стоит отметить, что актами Правительства РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Как было отмечено выше, Правительство РФ – коллегиальный орган, формой деятельности которого в том числе является проведение заседаний (в некоторых случаях закрытых). Их периодичность установлена ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» – не реже одного раза в месяц, хотя на практике эта цифра значительно больше (за пять месяцев 2022 года проведено 17 заседаний).

При невозможности участия в заседании члены Правительства РФ информируют об этом его главу. Помимо членов Правительства РФ в его заседаниях вправе принимать участие в соответствии с законами представители различных органов публичной власти (палат парламента, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной палаты и др.).

Стоит отметить, что ст. 30 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» не исключает возможности рассмотрения Правительством РФ вопросов и принятия по ним решений, не созывая заседание. Однако этим же законом (ст. 31) также установлены случаи, когда решения могут приниматься Правительством РФ только в рамках заседаний. Это, например, касается вопроса представления Государственной Думе федерального бюджета, отчета о его исполнении, внесения в нижнюю палату парламента законопроектов, вопросов приобретения государством акций, подписания соглашений с региональными органами власти, образования Президиума и некоторые другие.

Осуществляя свою деятельность на основе принципа гласности, Правительство РФ обеспечивает информирование общественности через СМИ о решениях, принятых им (за исключением случаев, когда это касается информации ограниченного доступа).

ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрена возможность Правительства РФ образовывать для решения оперативных вопросов Президиум, который заседает по мере возникновения соответствующей необходимости. Стоит отметить, что его решения могут быть отменены самим Правительством РФ, а также главой государства.

Акты Правительства РФ имеют обязательную силу и нуждаются в контроле за их выполнением. Контроль за выполнением правительственных решений органами исполнительной власти входит в функции Аппарата Правительства РФ, обеспечивающего деятельность кабинета министров. Данный орган возглавляется Заместителем Председателя Правительства РФ – Руководителем Аппарата Правительства РФ (на сегодняшний день им является Д.Ю. Григоренко). Правовой статус Аппарата Правительства РФ регулируется Положением об Аппарате Правительства Российской Федерации (далее Аппарат)¹.

Структурно Аппарат состоит из руководства и подразделений – департаментов, управлений, секретариатов. В составе департаментов и управлений создаются отделы. В современный период Аппарат состоит из 11 секретариатов, 26 департаментов (энергетики, транспорта, строительства, социального развития и др.), 3 управлений (экспертизы и планирования, развития приоритетных территорий и др.).

Анализируя конституционно-правовой статус Правительства РФ, необходимо остановиться также на таких важных вопросах, как прекращение его полномочий и отдельных его членов. Новейшие конституционные поправки предусмотрели возможность отставки любого члена Правительства РФ по собственному желанию (ч. 4.1 ст. 117 Конституции РФ). ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» продублировал эту возмож-

¹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 07.06.2022).

ность, закрепив ее в ч. 2 ст. 11. Решение по вопросу отставки члена Правительства РФ в данном случае принимает глава государства.

Президент РФ согласно ч. 5 ст. 117 Конституции РФ, ч. 1 ст. 11 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» может и самостоятельно принять решение об освобождении от должности члена Правительства РФ. Отметим, основания такого освобождения от должности не закреплены ни нормами Конституции РФ, ни нормами ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

В обоих обозначенных случаях глава государства вправе поручить члену Правительства РФ продолжить исполнение должностных обязанностей до назначения на эту должность другого лица. Таким образом, возможно наблюдать конституционное закрепление персональной ответственности членов Правительства РФ перед Президентом РФ. Во многом это обусловлено тем, что глава государства ответственен перед избравшим его народом за деятельность исполнительной власти, в связи с чем он и наделен полномочиями по освобождению от должности членов Правительства РФ в случае несоответствия действий последних политическому курсу Президента РФ.

Что же касается Правительства РФ в целом, то его полномочия могут быть прекращены в нескольких случаях. Во-первых, в случае, когда вступает в должность вновь избранный Президент РФ, перед которым Правительство РФ в силу положений ст. 116 Конституции РФ, а также ч. 1 ст. 34 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» обязано сложить свои полномочия. В данном случае прекращение полномочий Правительства РФ оформляется его распоряжением в день вступления в должность главы государства.

Во-вторых, в случае отставки, процедура которой регулируется ст. 117 Конституции РФ, а также ч. 2, 3, 4 ст. 34 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Она возможна в нескольких случаях:

– в случае, когда Правительство РФ самостоятельно подает в отставку. Однако окончательное решение в данном случае принимается Президентом РФ, который может ее и не принять (ч. 1 ст. 117 Конституции РФ);

– в случае, когда Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ);

– в случае, когда решение об отставке Правительства РФ принимается Президентом РФ на основе выраженного Государственной Думой недоверия Правительству РФ. При этом отметим, что глава государства вправе не согласиться с решением Государственной Думы, однако повторное выражение недоверия в течение трех месяцев повлечет за собой либо отставку Правительства РФ, либо роспуск Государственной Думы (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ);

– в случае отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ, если вопрос об этом был поставлен перед ней его главой. В этом случае у Президента РФ возникает право принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы. Обязанность принятия такого решения возникнет у Президента РФ в случае, если Председатель Правительства РФ повторно поставит перед нижней палатой парламента вопрос о доверии, а она в таковом откажет (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ);

Для того, чтобы страна не оставалась без столь важного органа государственной власти, Конституцией РФ (ч. 5 ст. 117 Конституции РФ) предусмотрена возможность функционирования Правительства РФ по соответствующему поручению Президента РФ до момента, пока не будет сформирован новый кабинет министров.

На основе анализа конституционных норм мы можем утверждать, что на конституционном уровне установлена политическая ответственность Правительства РФ перед парламентом и главой государства. Такое положение, характеризующееся взаимным сдерживанием ветвей власти, является одним из признаков принципа разделения власти, составляющего основу построения современной российской системы органов государственной власти. Конституционная возможность участия Государственной Думы в «порицании» кабинета министров является одним из самых серьезных средств парламентского последующего контроля.

Таким образом, Правительство Российской Федерации занимает важнейшее место в единой системе органов публичной власти. Правительство РФ вместе с иными федеральными орга-

нами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ представляет единую систему органов исполнительной власти, без которой невозможно существование ни одного демократического государства.

Правовой статус российского правительства регулируется прежде всего Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами.

Отметим, что конституционные поправки 2020 г. привели к некоторым уточнениям в вопросах регулирования правового статуса Правительства РФ. В частности, некоторым изменениям был подвергнут порядок его формирования, несколько расширена компетенция Правительства РФ, уточнены вопросы его ответственности и его членов, что по сути не привело к каким-либо радикальным изменениям во взаимоотношениях Правительства РФ с иными органами публичной власти.

Деятельность Правительства РФ направлена на практическую реализацию конституции, законов, а также создание условий для реализации конституционных прав граждан. Для успешного выполнения своих функций Правительство РФ наделено законодательством всеми необходимыми ресурсами.

Правительство РФ обладает весьма обширными полномочиями в различных сферах жизнедеятельности общества (социально-экономической, культурной, политической), однако в нормах Конституции РФ они нашли свое закрепление в достаточно общем виде. Более подробную регламентацию они нашли в нормах ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Отметим, что согласно п. «ж» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ установленный на конституционном уровне перечень полномочий Правительства РФ не является исчерпывающим.

Формирование Правительства РФ осуществляется с участием Президента РФ и законодательной власти – Государственной Думы РФ и Совета Федерации (отметим, что участие последней палаты носит консультативный характер). Они же (а именно

Президент РФ и Государственная Дума) обладают некоторыми контрольными полномочиями в отношении формируемого ими органа публичной власти, что подтверждается соответствующими конституционными нормами, анализ которых был проведен выше (в частности, предусмотрена возможность освобождения Президентом РФ от должности членов Правительства РФ, а также отставки всего органа в целом; закреплена возможность Государственной Думы выразить недоверие Правительству РФ, что может впоследствии повлечь его отставку и др.). Таким образом возможно выделить два направления политической ответственности Правительства РФ: президентское и парламентское.

Обеспечивая реализацию законов, Правительство РФ обладает правом осуществлять собственное правотворчество, посредством которого регулируются очень многие вопросы, связанные с развитием нашего общества. Это является вполне естественным и немаловажным атрибутом Правительства РФ как высшего органа государственного управления. Правительство РФ также обладает правом законодательной инициативы, принимая таким образом участие и в законотворческом процессе.

От сильного правительства, от того, насколько грамотно организована его деятельность, во многом зависит уровень развития экономики, уровень жизни граждан, а также уровень развития нашего общества и государства в целом.

2.2. Особенности конституционно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти

Как неоднократно отмечалось нами ранее, в основу организации государственной власти в России положен принцип разделения власти на самостоятельные, но в тоже время органично взаимодействующие друг с другом ветви: законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ). Этот принцип составляет одну из основ конституционного строя России.

Для представляющих различные ветви власти органов характерно четкое разделение их функций, которое обусловлено собственным предназначением каждой из ветвей. Так, если органы

законодательной власти принимают законы, тем самым устанавливая определенные правила поведения в нашем обществе, государстве, то органы исполнительной власти призваны воплотить эти правила в жизнь, то есть осуществить их практическую реализацию. Можно сказать, что в деле практической реализации законов органам исполнительной власти принадлежит решающая роль, именно они практически организуют жизнь российского народа по правилам, установленным законодательной властью.

Исполнительная власть реализуется посредством деятельности органов, образующих единую сложную систему (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), и составляющих важную часть всего государственного аппарата. Для осуществления стоящих перед этими органами задач они наделены достаточно обширными полномочиями, в том числе и распорядительного характера.

Еще раз подчеркнем, что согласно Конституции РФ (ст. 11) государственная власть, в том числе и исполнительная, осуществляется на двух уровнях, федеральном и региональном. Таким образом, выделяют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В совокупности они и составляют единую систему исполнительной власти в России.

В свою очередь федеральные органы исполнительной власти также образуют некую систему. Во избежание развития чиновничьего произвола, коррупции в рядах государственных служащих органов исполнительной власти, нецелесообразного увеличения численности таких органов система федеральных органов исполнительной власти периодически подвергается реорганизации ее внутренней структуры.

Так, в целях поиска и закрепления наиболее эффективной модели системы государственного управления в 2004 г. в России была проведена административная реформа. Задачей проведенной реформы, в частности, ставилось исключение дублирования функций федеральных органов исполнительной власти, а также их избыточности, что привело к установлению наиболее эффективной системы государственного управления, включающей в себя различные виды федеральных органов исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы и агентства) с четкой дифференциацией их функций.

Для управления каждой сферой общественных отношений были созданы соответствующие федеральные органы исполнительной власти, наделенные всеми необходимыми полномочиями для достижения поставленных перед ними и исполнительной властью в целом задач. Федеральные органы исполнительной власти также можно поделить на следующие группы:

- «силовой» блок органов, который, олицетворяя принудительную силу государства, осуществляет борьбу с преступностью, защиту нашего общества и государства от противоправных деяний, внешних угроз, обеспечивает безопасность;
- экономический блок органов, который призван содействовать развитию российской экономики, обеспечивать рост благосостояния наших граждан;
- социально-культурный блок органов, который в ответе за развитие культуры, за реализацию принципа социальной справедливости¹.

Изучение правового статуса федеральных органов исполнительной власти необходимо начинать с анализа норм российской Конституции и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Прежде всего отметим, что организацию публичной власти, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной, судебной власти, а также порядок их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти п. «г» ст. 71 Конституции России 1993 г. (с учетом внесенных в нее поправок) относит к предметам ведения Российской Федерации².

Ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» указывает на то, что исполнительную власть в России осуществляют:

- Правительство Российской Федерации;
- иные федеральные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 600.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 29.06.2022).

Правовой статус Правительства РФ достаточно подробно регулируется конституционными нормами, еще более подробную регламентацию эти вопросы получают в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Однако, что касается иных федеральных органов исполнительной власти, то Конституция РФ в вопросах регулирования их правового статуса проявляет определенную скромность. Такие понятия как «структура федеральных органов исполнительной власти», «система исполнительной власти» упоминаются лишь в некоторых статьях Конституции РФ (например, в ст. 77, 83, 112 Конституции РФ). Возможно это объясняется тем, что за период существования российской Конституции система и структура федеральных органов исполнительной власти не раз подвергалась корректировкам в поисках лучшего варианта.

Итак, как было указано выше, вопросы установления системы федеральных органов государственной власти, порядок их формирования отнесены Конституцией РФ к исключительной компетенции Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ). Согласно ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации могут приниматься законы (федеральные конституционные и федеральные). Однако вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти на современном этапе регулируются актами Президента РФ, в частности, Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹, Указом Президента РФ от 21.01.2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»². Этот момент в свое время породил некую неопределенность в понимании конституционных положений и стал поводом для обращения в 1999 г. Государственной Думы в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании соответствующих конституционных норм³.

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 29.06.2022).

² О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 29.06.2022).

³ По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 29.06.2022).

В своем решении по данному делу Конституционный Суд РФ, указав на тесную связь понятий «система федеральных органов исполнительной власти» и «система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти», на их соотношение как частного и общего, пояснил, что федеральные органы исполнительной власти также образуют некую систему со своей собственной структурой. На конституционном уровне перечень составляющих такую систему, структуру органов не представлен. Суд не обнаружил препятствий для установления системы федеральных органов исполнительной власти иным актом, нежели федеральным законом (это касается и некоторых других вопросов, за исключением случаев, когда конституция прямо указывает на необходимость регулирования того или иного вопроса именно федеральным конституционным законом или федеральным законом). Возможность регулирования данного вопроса актом Президента РФ вытекает из характера конституционных норм, закрепляющих полномочия Президента РФ¹.

Также, в своем Постановлении Конституционный Суд РФ подчеркнул, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят: Правительство РФ, министерства, иные федеральные органы исполнительной власти. На современном этапе система федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и включает в себя:

- федеральные министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

Под структурой же федеральных органов исполнительной власти, как пояснил Конституционный Суд РФ, следует понимать «перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти, который используется в качестве основы для представления кандидатур на должности в Правительстве РФ»².

¹ Там же.

² По делу о толковании статей 71 (п. «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 29.06.2022).

Иными словами, система – это сложное объединение нескольких взаимосвязанных элементов (в данном случае федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств), существующее как единое целое, содержание которого раскрывается через структуру составляющих его элементов (т. е. конкретный перечень федеральных органов исполнительной власти).

Согласно ч. 1 ст. 112 Конституции РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти представляет главе государства Председатель Правительства РФ. Срок – не позднее недели после своего назначения. Следует обратить внимание на установленное ограничение: представление предложений главе государства не осуществляется, если предшествующий Председатель Правительства РФ освобожден от должности Президентом РФ.

Анализируя Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», можно утверждать, что в основу установления системы федеральных органов исполнительной власти было положено распределение функций между составляющими такую систему видами органов исполнительной власти (федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами).

Так, данный указ определяет следующие функции, присущие различным видам органов исполнительной власти:

- принятие нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности (т.е. издание обязательных для всех правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц);
- контроль и надзор (включает в себя контроль и надзор за исполнением органами власти, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами общеобязательных правил поведения, установленных нормативно-правовыми актами, а также выдачу разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий и регистрацию актов, документов, прав, объектов;
- управление государственным имуществом;
- оказание государственных услуг (т. е. предоставление соответствующими органами (или через подведомственные орга-

низации) на безвозмездной основе или по регулируемым государством ценам услуг гражданам, организациям в сферах образования, здравоохранения и др.).

Подняв вопрос о том, как же распределяются указанные функции между федеральными органами исполнительной власти, необходимо остановиться на следующем:

1) федеральное министерство осуществляет выработку государственной политики, а также нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности. Оно не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, управлению государственным имуществом (исключения устанавливаются актами Президента РФ, Правительства РФ. Так, например, согласно Указу Президента РФ № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»¹ Министерство внутренних дел Российской Федерации обеспечивает федеральный государственный контроль (надзор) в сфере внутренних дел (в частности, за соблюдением правил дорожного движения, миграционного законодательства);

2) федеральная служба уполномочена на осуществление контроля и надзора в установленной сфере деятельности, специальных функций в области обороны, государственной безопасности, борьбы с преступностью и некоторых других областях. Не уполномочена на осуществление нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности (исключения устанавливаются актами Президента РФ, Правительства РФ. Так, например, согласно Постановлению Правительства РФ № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» федеральная служба по надзору в сфере образования и науки уполномочена на осуществление нормативно-правового регулирования в со-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 29.06.2022).

ответствующей сфере¹), но может издавать индивидуальные правовые акты. Кроме того, на управление государственным имуществом и оказание платных услуг не уполномочена федеральная служба по надзору;

3) федеральное агентство уполномочено на оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, осуществление правоприменительных функций. Не уполномочено осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также функции по контролю и надзору (исключения устанавливаются актами Президента РФ, Правительства РФ), но может издавать индивидуальные правовые акты.

Вместе с тем стоит отметить некую наметившуюся в последнее время тенденцию к определенному «размыванию» границ (в контексте распределения функций) между различными видами органов исполнительной власти. Возможно это объясняется тем, что «функции государственного управления взаимосвязаны, тесно соприкасаются, «заходят» друг на друга, переплетаются и накладываются одна на другую, образуя порой сложные комплексы»².

Возможность осуществления нормотворческой функции отличает министерство от иных федеральных органов исполнительной власти. Обеспечивая практическую реализацию законов, министерства, будучи ответственными за надлежащее осуществление государственного управления в той или иной сфере, также наделены правом устанавливать общеобязательные правила поведения (т.е. принимать уже подзаконные нормативные правовые акты).

Принятие, опубликование и вступление в силу нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ и Президентом РФ. В частности, эти процедуры получили свою

¹ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 885 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 29.06.2022).

² Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. 2-е изд., доп. М.: Политиздат, 1973. С. 241.

правовую регламентацию в Постановлении Правительства РФ № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹ и Указе Президента РФ № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»².

Формами таких актов являются: постановления, приказы, правила, инструкции, положения. Отметим, что установлен запрет на издание нормативных правовых актов в виде писем, телеграмм, распоряжений, а также запрет на издание нормативно-правовых актов структурными подразделениями и территориальными органами. Допускается совместное издание нормативных актов несколькими федеральными органами исполнительной власти.

Те нормативные правовые акты, которые затрагивают правовой статус человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций или имеют межведомственный характер, подлежат государственной регистрации, после чего они направляются в редакцию «Российской газеты» для официального опубликования и в Федеральную службу охраны Российской Федерации. Регистрирующим органом является Министерство юстиции РФ. Срок для официального опубликования актов составляет 10 дней с момента их государственной регистрации. Отметим, что выявление коррупциогенных факторов или несоответствие акта законодательству Российской Федерации являются основаниями для отказа в государственной регистрации.

Помимо прочего, важно отметить, что в структуре федеральных органов исполнительной власти выделяют органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также органы исполнительной власти, руководство деятельно-

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 29.06.2022).

² О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 29.06.2022).

стью которых осуществляет Правительство РФ. Определение подчиненности федеральных органов исполнительной власти отнесено п. «б.1» ст. 83 Конституции России к полномочиям главы государства.

Глава государства утверждает положения о подчиненных ему федеральных органах исполнительной власти¹, Правительство РФ – о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет². Подчеркнем, что утверждение Правительством РФ положений о соответствующих федеральных органах исполнительной власти составляют один из вопросов, решения по которым принимаются исключительно на его заседаниях.

К числу федеральных органов исполнительной власти, которые подчинены Президенту РФ (так называемый «силовой» блок), относятся те, что ведают вопросами обороны, внутренних дел, безопасности государства, юстиции, иностранных дел и другими важными вопросами (например, МВД РФ, МИД РФ, МЧС РФ, Министерство обороны РФ и другие). Руководство деятельностью указанных органов глава государства осуществляет непосредственно, а также через назначаемых им министров. Правительство РФ осуществляет координацию деятельности обозначенных органов.

К федеральным органам исполнительной власти, деятельностью которых руководит Правительство РФ (социально-

¹ Например, Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»; Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 30.06.2022).

² Например, Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве культуры Российской Федерации»); Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»; Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 30.06.2022).

экономический блок), относятся те, что ведают вопросами здравоохранения, культуры, образования, природопользования и другими. В числе таких органов возможно выделить, например, Министерство науки и высшего образования РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Федеральное медико-биологическое агентство и иные органы.

Также стоит отметить, что в системе федеральных органов исполнительной власти можно выделить органы:

– функционирующие самостоятельно, вне связи (подведомственности) с каким-либо федеральным министерством (например, Служба внешней разведки, Управление делами Президента РФ, Федеральная служба войск национальной гвардии РФ и др.);

– функционирующие в условиях подведомственности соответствующим федеральным министерствам (например, Министерство транспорта РФ и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта). При этом министерство координирует и контролирует деятельность подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств. Порядок взаимоотношений этих органов друг с другом, порядок их деятельности регулируется положениями о них. Министерство определяет направление, по которому осуществляется развитие порученной ему отрасли, этому направлению должны следовать находящиеся в подведомственности у федерального министерства службы и агентства, выполняя все вместе одно общее дело.

Федеральные министерства возглавляются министрами (входят в состав Правительства РФ), а федеральные службы и федеральные агентства – руководителями (директорами). Федеральные министры согласно п. «д», «д.1» ст. 83 Конституции РФ назначаются на должность, как мы отмечали в предыдущем параграфе, Президентом РФ (часть министров – после утверждения их кандидатур Государственной Думой, а часть – после соответствующих консультаций с Советом Федерации).

Руководителей иных федеральных органов исполнительной власти (федеральных служб и федеральных агентств), а также их заместителей назначает на должность (освобождает от должности) глава государства при условии, что он осуществляет руководство деятельностью таких органов. Руководители (их заместители) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, назначаются на должность (освобождаются от должности) соответственно им. Кандидатуру на должность руководителя федерального органа исполнительной власти, подведомственного федеральному министерству, представляет федеральный министр, осуществляющий координацию и контроль деятельности подведомственного органа.

Центральный аппарат федерального органа исполнительной власти включает в себя руководство, помощников руководителя, департаменты (управления), состоящие из отделов. Так, например, структура Центрального аппарата МВД РФ утверждена Указом Президента РФ № 248 от 1 марта 2011 г. «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹ и включает в себя министра внутренних дел, его заместителей, департаменты (следственный департамент, департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций и др.), а также управления (главное управление по вопросам миграции, главное управление по работе с личным составом, главное управление на транспорте и др.).

Общие правила внутренней организации, а также взаимодействия федеральных органов исполнительной власти установлены соответствующими Типовыми регламентами, утвержденными Постановлениями Правительства РФ². На основе этих регламентов федеральные органы власти разрабатывают собственные

¹ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 30.06.2022).

² О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 30.06.2022).

(например, Регламент Федерального агентства по делам молодежи¹, Регламент Федерального архивного агентства²).

Как отмечалось нами ранее, федеральные органы исполнительной власти, являясь некими «представителями» государства, исполняют государственные функции, оказывают населению различного рода государственные услуги (например, осуществляют выдачу паспорта гражданина РФ, загранпаспорта, регистрацию по месту жительства или пребывания, регистрацию юридических лиц и предпринимателей и многие другие). Порядок исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти (а именно административные процедуры реализации функций органа власти) регулируются административными регламентами, которые так органично вошли в нашу правовую систему и способствуют процессу эффективного осуществления государственного управления и реализации прав граждан. Так, например, Приказом МВД РФ № 664 от 23 августа 2017 г. утвержден Административный регламент исполнения МВД РФ государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ в области безопасности дорожного движения.

Регламенты разрабатываются и утверждаются, в частности, в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации»³ и Постановлением Правительства РФ № 373 «О разработке и

¹ Об утверждении Регламента Федерального агентства по делам молодежи: приказ Росмолодежи от 11 августа 2020 г. № 229 (Зарегистрировано в Минюсте России 9 ноября 2020 г. № 60789) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 30.06.2022).

² Об утверждении Регламента Федерального архивного агентства: приказ Росархива от 15 декабря 2016 г. № 146 (Зарегистрировано в Минюсте России 11 января 2017 г. № 45151) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 30.06.2022).

³ Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20 июля 2021 г. № 1228 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 30.06.2022).

утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹.

Проводя анализ конституционно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти, необходимо отметить, что за их деятельностью может и должен осуществляться контроль. Так, контроль в данном случае может быть: вневедомственным (например, президентский, правительственный, прокурорский, межотраслевой контроль) и внутриведомственным.

Например, исполнение законодательства федеральными органами исполнительной власти систематически контролируется Правительством РФ, которое в случаях необходимости принимает меры, направленные на устранение выявленных нарушений. В целях осуществления такого контроля на заседаниях Правительства РФ могут заслушиваться руководители федеральных органов исполнительной власти, оценивается их деятельность, также могут быть приняты решения о приостановке действия или отмене актов федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие свою деятельность под руководством Правительства РФ, обязаны предоставлять последнему отчеты об исполнении планов своей работы в порядке, сроки, определяемые Правительством РФ.

Правительством РФ решаются вопросы, связанные с привлечением назначаемых им на должность лиц к дисциплинарной ответственности. В отношении должностных лиц, назначаемых на должность Президентом РФ, Правительство РФ уполномочено на внесение главе государства предложений о наложении на них дисциплинарных взысканий. Руководители федеральных органов исполнительной власти несут персональную ответственность за выполнение функций, возложенных на соответствующий орган.

¹ О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора)», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»): постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 30.06.2022).

Реализация вневедомственного межотраслевого контроля возможна в отношении организационно неподчиненных специально уполномоченному органу исполнительной власти структур. Примером здесь может служить контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, осуществляемый Федеральной антимонопольной службой¹, либо контроль Министерства юстиции РФ при осуществлении экспертизы и регистрации некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти².

Таким образом, подводя итог, возможно заключить, что систему федеральных органов исполнительной власти образуют: Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, обладающие собственной компетенцией, позволяющей решать стоящие перед ними и исполнительной властью в целом задачи. От грамотно выстроенной системы органов исполнительной власти во многом зависит эффективность деятельности всего государственного аппарата.

Правовой статус Правительства РФ регулируется, прежде всего, Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», а также иными нормативными правовыми актами. Правовой статус иных федеральных органов исполнительной власти на основе положений Конституции РФ, законов регулируется в большей части нормами подзаконных нормативных правовых актов (прежде всего, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ).

Свое содержание система федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ № 314 от 09.03.2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» раскрывает через конкретный перечень органов (т.е. структуру федеральных органов исполнительной власти), непосредственно организующих жизнь наших граждан. На сегодняшний день структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ № 21 от

¹ См.: Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе: постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 02.07.2022).

² См.: Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 02.07.2022).

21.01.2020 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Согласно этому указу на современном этапе в России в процессе государственного управления участвуют и тем самым обеспечивают жизнедеятельность нашего общества 21 федеральное министерство, 30 федеральных служб и 19 федеральных агентств. Из них деятельностью 5 федеральных министерств, 10 федеральных служб и 4 федеральных агентств руководит Президент РФ.

Каждый из перечисленных выше видов органов исполнительной власти является важным звеном единой системы публичной власти в России, основным предназначением которой является удовлетворение интересов и потребностей нашего общества. Значительную роль в этом, если не основную, играют именно органы исполнительной власти, осуществляющие практическую реализацию законов.

При этом стоит отметить, что обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти осуществляется главой государства (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), а обеспечение единства системы исполнительной власти, координация и контроль деятельности органов исполнительной власти, способствование устранению разногласий, которые могут возникать между этими органами власти, является одним из общих полномочий Правительства РФ (п. 3 ч. 1 ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Контрольные вопросы:

1. Что следует понимать под единой системой исполнительной власти? Назовите ее элементы.
2. Какие органы исполнительной власти различают по территориальному признаку? Приведите примеры.
3. Что следует понимать под системой и структурой федеральных органов исполнительной власти? Какие органы исполнительной власти образуют эту систему?
4. Определите правовую основу деятельности Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти.
5. Определите состав Правительства РФ.
6. Установлен ли конституционно срок полномочия Правительства РФ?

7. Назовите порядок формирования Правительства РФ.
8. Назовите общие полномочия Правительства РФ.
9. Назовите акты Правительства РФ. Чем регламентируется порядок их принятия и опубликования?
10. В каких случаях могут быть прекращены полномочия Правительства РФ?
11. Кем, кому и в какие сроки представляются предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти?
12. Какими нормативно-правовыми актами установлена на сегодняшний день система и структура федеральных органов исполнительной власти?
13. Каким образом разграничиваются функции между различными видами федеральных органов исполнительной власти?
14. Кто осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти?
15. Могут ли федеральные органы исполнительной власти осуществлять нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах? Приведите примеры.
16. Что такое административные регламенты?
17. Как осуществляется взаимодействие Президента РФ с федеральными органами исполнительной власти?
18. Назовите виды контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

Заключение

Подводя итог работы, отметим, что главным принципом, лежащим в основе осуществления государственной власти, является принцип разделения власти на триаду составляющих ее ветвей: законодательную, исполнительную и судебную. Этот принцип находит свое закрепление в законодательстве множества стран с учетом определенных национальных особенностей, специфики.

Исполнительная власть занимает самостоятельное место в системе разделения власти. Она представляет собой одну из ветвей власти, представленную соответствующими органами, осуществляющими деятельность исполнительно-распорядительного характера с целью упорядочения общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности общества. Сущностью исполнительной власти является обеспечение практической реализации законов и иных нормативных правовых актов.

Деятельность органов исполнительной власти носит исполнительно-распорядительный характер, а основной задачей, стоящей перед ними, является эффективное повседневное осуществление государственного управления в различных сферах жизнедеятельности общества. Для успешного решения данной задачи государственные органы исполнительной власти наделены разнообразными властными полномочиями (в отдельных случаях и нормотворческими, юрисдикционными). Эти полномочия реализуются практически во всех сферах функционирования государства и общества.

Процесс становления и развития системы органов исполнительной власти в нашем государстве представляет собой очень длинный в историческом смысле путь, который напрямую зависит от происходящих преобразований в обществе, от социально-экономических и других факторов его развития. Свое начало он берет еще в IX веке, постоянно требуя совершенствования системы органов управления в зависимости от уровня социально-экономического развития общества, государства, возрастающих потребностей в сильном и эффективном аппарате управления.

Непрекращающийся поиск идеальной, оптимальной модели аппарата государственного управления в определенные периоды развития государства – это закономерное явление, связанное с необходимостью реагирования на изменения, происходящие во внешней среде. Этим обусловлен тот факт, что система, структура органов исполнительной власти подвержена периодическим изменениям.

Сегодня исполнительная власть наиболее существенная часть государственного аппарата (по количеству органов, штату сотрудников, по обладанию материальными ресурсами). Органы исполнительной власти составляют основную подсистему всего аппарата государственного управления. Многочисленные государственные органы исполнительной власти, образуя единую систему органов исполнительной власти в России, функционируют на различных территориальных уровнях: федеральном и уровне субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день к федеральным органам исполнительной власти относятся: Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Правовой статус Правительства РФ регулируется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом № 4-ФКЗ от 6 ноября 2020 г. «О Правительстве Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами.

Статус иных федеральных органов исполнительной власти остается наименее урегулированным конституционными нормами. На основе Конституции РФ, законов он регулируется в большей части подзаконными нормативными правовыми актами (прежде всего, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ). В частности, система и структура федеральных органов исполнительной власти определена Указами Президента РФ: «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 и «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21 января 2020 г. № 21. Анализируя указанные акты, можно утверждать, что в основу установления системы федеральных органов исполнительной

власти было положено распределение функций между составляющими такую систему видами органов исполнительной власти (федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами).

Система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, руководствуясь при этом федеральными нормами, содержащимися, в частности, в Конституции Российской Федерации, в Федеральном законе № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и др. Стоит отметить, что установленная на сегодняшний день структура органов исполнительной власти достаточно рациональна и эффективна.

Правительство Российской Федерации занимает важнейшее место в единой системе органов публичной власти. Оно вместе с иными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации составляет единую систему органов исполнительной власти, без которой невозможно существование ни одного демократического государства. От сильного правительства, от того, насколько грамотно организована его деятельность, во многом зависит уровень развития экономики, уровень развития нашего общества и государства в целом.

Деятельность Правительства РФ направлена на практическую реализацию конституции, законов, на создание условий для реализации конституционных прав граждан. Для успешного выполнения своих функций Правительство РФ наделено законодательством всеми необходимыми ресурсами. Оно обладает весьма обширными полномочиями в различных сферах жизнедеятельности общества (социально-экономической, культурной, политической), однако в нормах Конституции РФ они закреплены в достаточно общем виде. Более подробную регламентацию они находят в нормах ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и иных нормативных правовых актах.

Участвуя в процессе реализации законов, Правительство РФ обладает правом осуществлять собственное правотворчество, посредством которого регулируются очень многие вопросы, связанные с развитием нашего общества. Это является вполне есте-

ственным и немаловажным атрибутом Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти. Правительство РФ также обладает правом законодательной инициативы, принимая таким образом участие и в законотворческом процессе.

В формировании Правительства РФ участвует глава государства и законодательная власть (палаты федерального парламента). Перед ними (Президентом РФ и Государственной Думой) оно и несет политическую ответственность (в частности, Государственная Дума обладает правом выразить недоверие Правительству РФ или отказать в доверии, что может повлечь за собой отставку кабинета министров; Президент РФ может отправить Правительство РФ в отставку).

Отметим, что конституционные поправки 2020 г. привели к некоторым уточнениям в вопросе регулирования правового статуса Правительства РФ. В частности, некоторым изменениям был подвергнут порядок его формирования, несколько расширена компетенция Правительства РФ, уточнены вопросы его ответственности и его членов, что по сути не привело к каким-либо радикальным изменениям во взаимоотношениях Правительства РФ с иными органами публичной власти.

Каждый из видов органов исполнительной власти является важным звеном единой системы публичной власти в России, основным предназначением которой является удовлетворение интересов и потребностей нашего общества. Значительную роль в этом, если не основную, играют именно органы исполнительной власти. Их основные функции в исполнении действующего законодательства, в выработке основных направлений внутренней и внешней политики государства, в охране прав и свобод человека и гражданина. Можно сказать, что в деле практической реализации законов органам исполнительной власти принадлежит решающая роль, именно они практически организуют жизнь российского народа по правилам, установленным законодательной властью.

Необходимо отметить, что обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти осуществляется главой государства (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), а обеспечение единства системы исполнительной власти, координация и контроль деятельности органов исполнительной власти,

способствование устранению разногласий, которые могут возникать между этими органами власти, является одним из общих полномочий Правительства РФ (п. 3 ч. 1 ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Без исполнительной власти полноценно не может существовать ни одно государство, поскольку именно на ее органы возлагается основная нагрузка по исполнению принятых ветвью законодательной законов и иных нормативных актов, по их практической реализации¹. Характеристики исполнительной власти позволяют судить об эффективности правовых способов разрешения существующих в государстве социально-экономических, политических и иных проблем.

Эффективность государственного управления в целом напрямую зависит от состояния исполнительной власти как важнейшей составляющей системы государственного управления. Посредством правильно организованной системы исполнительной власти решаются такие важные задачи государства, как: обеспечение социально-экономических потребностей общества, регулирование различных процессов в культурной, научной, экологической и других сферах, охрана и защита прав и свобод граждан, обеспечение безопасности и правопорядка и многие другие.

Будучи «фундаментом» системы государственного управления, исполнительная власть должна постоянно развиваться, быть «живой», динамичной структурой, взаимодействующей с другими ветвями власти для повышения эффективности государственного управления в целом.

¹ Токтогулов А.А. Место исполнительной власти в системе государственной власти // Проблемы современной науки и образования. 2016. С. 108.

Литература

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС Консультант Плюс.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС Консультант Плюс.
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СПС Консультант Плюс.
4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
5. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
6. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
7. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
8. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

10. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

11. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

12. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС Консультант Плюс.

13. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

14. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс.

15. Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс.

16. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс.

17. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

18. Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

19. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // СПС Консультант Плюс.

20. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

21. Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

22. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ» // СПС Консультант Плюс.

23. Указ Президента РФ от 23.12.1993 № 2277 «О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

24. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

25. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС Консультант Плюс.

26. Постановление Правительства РФ от 06.09.2021 № 1506 «Об утверждении Положения об официальных и о специальных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

27. Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

28. Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве культуры Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

29. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СПС Консультант Плюс.

30. Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») // СПС Консультант Плюс.

31. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс.

32. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс.

33. Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

34. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора)», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг») // СПС Консультант Плюс.

35. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СПС Консультант Плюс.

36. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13 // СПС Консультант Плюс.

37. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

38. Приказ Росмолодежи от 11.08.2020 № 229 «Об утверждении Регламента Федерального агентства по делам молодежи» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.11.2020 № 60789) /// СПС Консультант Плюс.

39. Приказ Росархива от 15.12.2016 № 146 «Об утверждении Регламента Федерального архивного агентства» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.01.2017 № 45151) // // СПС Консультант Плюс.

Судебная практика

1. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СПС Консультант Плюс.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

Акты СССР и РСФСР

1. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // СПС Консультант Плюс.

2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) // СПС Консультант Плюс.

3. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // СПС Консультант Плюс.

4. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // СПС Консультант Плюс.

5. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // СПС Консультант Плюс.

6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // СПС Консультант Плюс.

7. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) // СПС Консультант Плюс.

8. Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // СПС Консультант Плюс.

Учебная литература, монографии

1. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России / С.А. Авакьян. М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999.

2. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015.
3. Агапов А.Б. Административное право в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для вузов / А.Б. Агапов. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020.
4. Административное право: учебник для вузов / А.В. Зубач [и др.]; под общ.ред. А.В. Зубача. М.: Юрайт, 2021.
5. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2021.
6. Административное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / отв. ред. Н.Ю. Хаманева; Ин-т государства и права РАН, Акад. правовой ун-т. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2005.
7. Аристотель. Политика. Соч. в 4 томах. Т. 4. М., 1983.
8. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. 2-е изд., доп. М.: Политиздат, 1973.
9. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007.
10. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Д. Н. Бахрах. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011.
11. Бельский К.С. Феноменология административного права: [Для юрид. фак.] / К. С. Бельский; Смол. гуманитар. ун-т. Смоленск: Изд-во СГУ, 1995.
12. Ильин А.В. Конституционное право России: авторский курс / А.В. Ильин. М.: Эксмо, 2022.
13. История государственного управления: учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов. М.: Русайнс, 2017.
14. История государственного управления в России: учебное пособие / Смирнов В.А., Старцева Т.Е. Королевский ИУЭС, 2011.

15. Комкова Г.Н. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Липчанская. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021.
16. Лильберн Д. Памфлеты. М., 1937.
17. Локк Д. Избранные философские произведения. Т. 2. М., 2006.
18. Манифест 25 июня 1811 г. об «Общем учреждении министерств» // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века / отв. ред. О.И. Чистяков. М., Юридическая литература, 1988.
19. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955.
20. Неверов А.Я. Конституционное право: учебное пособие для вузов / А.Я. Неверов. М.: Юрайт, 2022.
21. Нерсесянц В.С. Философия права: учебник для вузов / В.С. Нерсесянц. М., 1997.
22. Нечкин А.В. Организация государственной власти в субъектах РФ: курс лекций / А. В. Нечкин. Екатеринбург: Издательство УрГЮУ, 2017.
23. Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для вузов / Л.А. Нудненко. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020.
24. Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова // Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016.
25. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика / Л.А. Окуньков. М.: Издат. Группа Инфра, 1996.
26. Осейчук В.И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В.И. Осейчук. Москва: Юрайт, 2017.
27. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебное пособие / Т. М. Резер, Е. В. Кузнецова, М. А. Лихачев [под общей редакцией Т.М. Резер] Уральский федеральный университет. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019.
28. Современные проблемы организации публичной власти: коллективная монография / рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014.

29. Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для вузов / В.Г. Стрекозов. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2022.

30. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 9. Содерж.: Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие / Т.Я. Хабриева. М., 2018.

31. Чиркин В.Е. Государственное управление: элементарный курс / В.Е. Чиркин; Ин-т государства и права РАН, Акад. правовой ун-т. М.: Юристъ, 2001.

32. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник / Б.С. Эбзеев. М.: Проспект, 2019.

Научные статьи

1. Ведяшкин С.В., Илюшин А.В. Разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31.

2. Геворкян М.В. Истоки разделения властей // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2010. № 11.

3. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт.

4. Корнилов Д.В. Исполнительная власть в федеративном государстве // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2014. № 4.

5. Лебедев В.А. Реализация принципа разделения властей в РФ // Вестник Челябинского государственного университета. 2002. № 2.

6. Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica. 2018. № 7(140).

7. Сафоклов Ю.И. Разделение властей: вымыслы и реальность // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6(91).

8. Токтогулов А.А. Место исполнительной власти в системе государственной власти // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 4(46).

9. Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Конституционный принцип разделения властей: теория и практика реализации // Вестник Поволжского института управления. Т. 18. 2018. № 5.

10. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5.

Интернет-ресурсы

1. Административное право России: учебник и практикум для вузов / А.И. Стахов [и др.]; под ред. А.И. Стахова, П.И. Кононова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2022 [Электронный ресурс]. URL: <https://urait.ru/bcode/498862>

2. Интервью Д.А. Медведева от 01.06.2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4837620>

3. Краткий философский словарь [Электронный ресурс]. URL: https://platona.net/board/filosofskij_slovar/vlast/1-1-0-83

4. О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»: проект закона № 885214-7 [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.garant.ru/law/77519018/chapter/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f>

5. Правительство направило в Госдуму пакет законопроектов о создании единого Фонда пенсионного и социального страхования [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/45461>

6. Сперанский М.М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.) М., 1905 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948894>

7. Толковый словарь С.И. Ожегова [Электронный ресурс]. URL: <https://tolkovyj-slovar-ozhegova.slovaronline.com/search?>

Учебное издание

Тамазова Анна Дмитриевна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

Учебное пособие

В авторской редакции

Компьютерная верстка С. В. Коноваловой

ISBN 978-5-9266-1927-7



Подписано в печать 31.01.2023.

Авт. л. 6,0. Заказ 100.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.