ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.6

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КАК ПРОЯВЛЕНИЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Гасаналиев А.Ш., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *admpr@list.ru*

Вагабихмаев Д.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *admpr@list.ru*

В статье исследуются сходства и различия понятий «государственное управление» и «исполнительная власть». Отмечается, что государственное управление является основой функционирования государственно-властного механизма, представляя собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Анализируется роль Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в осуществлении государственного управления. При этом Президент Российской Федерации рассматривается как отдельный элемент исполнительной власти, наделенный уникальными полномочиями по изменению системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В результате проведенного исследования акцентируется внимание на том, что в современных условиях требуется регламентация специфических функций Президента Российской Федерации.

Ключевые слова: государственное управление, Президент Российской Федерации, исполнительная власть, органы исполнительной власти.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-28-4-114-119

UDC 342.6

PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND EXECUTIVE POWER AS MANIFESTATION OF UNIFORM SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gasanaliev A.Sh., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *admpr@list.ru*

Vagabikhmaev D.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *admpr@list.ru*

In article the role of the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation and federal executive authorities in implementation of public administration is analyzed. At the same time the President of the Russian Federation is considered as the separate element of executive power given unique authority on change of system and structure of federal executive authorities. As a result of the conducted research the attention is focused on what in modern conditions is required to a regulation of specific functions of the President of the Russian Federation, and also reduction of structure of federal executive authorities in compliance with the Decree No. 314.

Key words: President of the Russian Federation, executive power, executive authorities.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-28-4-114-119

Начиная с 1990-х годов, решение вопросов укрепления государственности, изменения системы исполнительно-распорядительных органов власти и формирования эффективного механизма государственного управления приобрели ключевое значение для осуществления активных преобразований в России и организации демократического общественного и государственного устройства. Однако

по истечению более двадцати лет процесс формирования системы государственного управления и структуры государственных и общественных институтов продолжается.

Вместе с тем, глобальные политические и социально-экономические изменения определяют необходимость перехода существующей системы государственного управления Российской Федера-

ции на качественно новый уровень, характеризующийся максимальной централизацией, эффективностью и результативностью административно-управленческих структур (Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти т.д.), а также конкретизацией их роли и реализуемых полномочий.

Однако неоднозначность происходящих в российском обществе и системе государственного управления процессов определяет актуальность данного исследования и целесообразность уточнения следующих вопросов. Так, в целях уточнения роли и полномочий Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти, прежде всего, следует определить сходство и различия понятий «государственное управление» и «исполнительная власть».

Анализируя понятие «государственное управление», стоит отметить, что в широком смысле следует понимать деятельность государства в лице его органов государственного управления, направленную на целенаправленное воздействие на общество [1, с. 73]. В узком смысле суть указанной деятельности заключается в осуществлении целей и задач государства путем нормативно-правового регулирования, предоставления государственных услуг, а также осуществления контроля и надзора во всех сферах общественной жизнедеятельности. С точки зрения теории управления государственное управление можно представить как целенаправленное воздействие субъекта управления (т.е. органов государства, его учреждений и служащих) на объекты управления (т.е. общество) для перевода в новое состояние.

При этом, как отмечает Н.М. Конин, предназначение государственного управления заключается в сочетании умения и способности органов исполнительной власти осуществить исполнение норм законодательства Российской Федерации [2, 3, с. 77].

Относительно термина «исполнительная власть» стоит отметить, что, несмотря на его появление в 90-х годах, однозначное его определение отсутствует. Так, по мнению А.А. Алексеева, Д.Н. Бахраха, под данным понятием следует понимать «осуществление административной власти для создания демократически организованного общества» [4, с. 8]. При этом ключевая роль в данном процессе отводится правам, возможностям и компетенциям руководителей органов исполнительной власти в сфере управления и подчинения людей, принятия властных актов государства и реализации политико-правовых явлений публичной администрации. Кроме того, исполнительную власть можно трактовать как взаимосвязь администрации и административной деятельности (А.О. Евтихийев), так же, как органы управления или административные учреждения (В.М. Грибовский, Л.И. Елистратов) [3].

Анализируя взаимосвязь понятий «государственное управление» и «исполнительная власть», стоит отметить, что понятие «государственное управление» шире понятия исполнительной власти, несмотря на то, что понятие «государственное управление» не закреплено в официальных документах. При этом именно после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. его использование в нормативной практике было прекращено.

Между тем, в современных условиях государственное управление является основой функционирования государственно-властного механизма, представляя собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Причем, по нашему мнению, разница между государственным управлением и исполнительной властью проявляется в существовании отличий между полномочиями Президента Российской Федерации и функциями Правительства Российской Федерации.

Так, согласно статье 110 Конституции Российской Федерации [5] и Федеральному конституционному закону от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ) [6] исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации, являющееся коллегиальным органом. Оно руководит работой федеральных органов исполнительной власти, контролирует их деятельность, а также распределяет между ними функции. При осуществлении своей деятельности Правительство Российской Федерации руководствуется, в том числе, указами Президента Российской Федерации.

Относительно полномочий Президента Российской Федерации стоит отметить, что Конституция Российской Федерации 1993 г. значительно изменила его статус. При этом специальный Закон, определяющий его права и обязанности (по аналогии с Правительством Российской Федерации и другими органами исполнительной власти), отсутствует. В связи с чем, руководствуясь положениями статьи 80 Конституции Российской Федерации, следует отметить, что как глава государства Президент Российской Федерации не входит в структуру исполнительной власти. Тем не менее, он наделен обширными полномочиями в отношении Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти федерального и регионального уровней.

Так, в его функциональные обязанности входит принятие мер по охране суверенитета Российской Федерации, определение основных направлений внутренней и внешней политики государства, обеспечение независимости и государственной целостности, а также согласованного функционирования органов государственной власти и др. Относительно взаимодействия с исполнительной властью, стоит отметить, что Президент

Российской Федерации в установленном порядке назначает Председателя Правительства Российской Федерации (статья 111 Конституции РФ), его заместителей и федеральных министров (статья 83 Конституции РФ), по предложению Председателя Правительства Российской Федерации утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти (статья 112 Конституции РФ) и т.д.

Вместе с тем, российская модель исполнительной власти и наделения полномочиями Президента Российской Федерации является уникальной. С одной стороны, она схожа с французской моделью. С другой стороны широкий круг решаемых им вопросов свидетельствует о сходстве со статусом Президента США, за исключением того, что глава американского государства не утверждает кандидатуры руководителей федеральных органов исполнительной власти.

По мнению Т.Я. Хабриевой, «значительный объем полномочий Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти позволяет отнести его к исполнительной власти» [7]. Например, утверждение и внесение изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти. При этом Конституционный Суд Российской Федерации, разъясняя права и обязанности Президента Российской Федерации, указал, что «он вправе осуществлять данные функции при условии отсутствия противоречий в указах Президента Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 90, ч. 3 Конституции Российской Федерации)» [6]. Однако противоположной позиции придерживаются И.Л. Полянский и Е.В. Трофимов, акцентируя внимание на целесообразности решения Президентом Российской Федерации именно вопросов общегосудар-

ственного значения без воздействия на органы исполнительной власти [8].

Анализируя существующую структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную указами Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 (в ред. от 28.09.2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ № 314), от 15.05.2018 г. № 215 (в ред. от 14.09.2018) «О структуре федеральных органов исполнительной власти», можно выделить федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет непосредственно Президент Российской Федерации, а также Правительство Российской Федерации самостоятельно или посредством федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств [9, 10].

Изучение указанных актов свидетельствует о том, что Президент Российской Федерации осуществляет руководство 19 федеральными органами власти (далее – Президентский блок): 5 министерствами, 10 службами и 4 агентствами. Правительство Российской Федерации осуществляет руководство: 17 федеральными министерствами, 15 федеральными службами и 14 федеральными агентствами, подведомственными этим федеральным министерствам, а также непосредственно 4 федеральными службами и 3 федеральными агентствами. Исходя из анализа указов Президента Российской Федерации, можно заключить, что количество органов государственной власти напрямую подведомственных Правительству Российской Федерации за период 2013–2016 гг. сократилось на 8 федеральных структур.

Стоит отметить, что Указ № 314 определил трехуровневую систему федеральных органов исполнительной власти (рисунок 1).

Рис. 1. Трехуровневая система федеральных органов исполнительной власти

Однако анализ полномочий и функций федеральных органов исполнительных власти, за-

крепленных в положениях о них, свидетельствует о том, что положения Указа № 314 соблюдаются не

полностью. Так, функции по контролю и надзору закреплены за рядом министерств и агентств. Например, Министерство культуры Российской Федерации осуществляет контроль и надзор в установленной сфере деятельности, Министерство транспорта Российской Федерации – проведение транспортного контроля, Федеральное медико-биологическое агентство – государственный контроль за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов и др., Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии – контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов.

Аналогичная ситуация наблюдается в отношении федеральных органов Президентского блока. Так, не только нормативно-правовое регулирование, но и функции по контролю и надзору

осуществляют Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (например, государственный надзор за выполнением требований по гражданской обороне и пожарной безопасности) и Министерство юстиции Российской Федерации (например, федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций). Оказанием государственных услуг занимаются Министерство иностранных дел Российской Федерации и Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации.

Интерес вызывает «придание статуса» отдельным органам исполнительной власти (рисунок 2) без проведения организационно-штатных мероприятий и без переназначения сотрудников указанных органов власти (пункт 17 Указа № 314).

Рис. 2. «Придание статуса» органам исполнительной власти

Кроме того, особого внимания заслуживает активное принятие Президентом Российской Федерации решений об изменении структуры федеральных органов исполнительной власти. Как отмечает Т.А. Зонко, «в результате принятия Указа № 314 было преобразовано 15, образовано (создано) 41, переименовано 3, упразднено 24 федеральных органа исполнительной власти. При этом за период с 2004–2016 гг. было принято 53 указа Президента Российской Федерации, так или иначе видоизменяющих систему и структуру органов исполнительной власти (создание, упразднение, присоединение, объединение, преобразование, переименование или изменение подведомственности федерального органа власти)» [11]. В среднем каждые 90 дней в структуру федеральных органов исполнительной власти вносятся изменения.

Следовательно, осуществление отдельными федеральными органами исполнительной власти функций, не соответствующих положениям Указа № 314 (федеральные министерства и федеральные агентства осуществляют функции по контролю и надзору или оказывают государственные услуги,

службы – наряду с контрольной деятельностью оказывают государственные услуги), а также постоянное изменение структуры исполнительной власти требуют регламентации и определения периодичности внесения соответствующих изменений. Кроме того, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть вопрос об определении в Указе № 314 «закрытого» перечня оснований для наделения федеральных органов исполнительной власти не собственными им функциями.

Учитывая, что Президент Российской Федерации, с одной стороны, выступает как глава государства, осуществляющий государственное управление, но с другой – как руководитель федеральных органов исполнительной власти, которые ему подотчетны, по нашему мнению, спорность вопроса отнесения Президента Российской Федерации к исполнительной власти может быть решена в специальном Законе, определившем его права и обязанности. Однако Конституция Российской Федерации не предполагает принятия такого специального закона.

Мнения ученых о целесообразности принятия соответствующего Закона в отношении Президента Российской Федерации и его администрации разделились. Так, ряд ученых обращает внимание на существенное расширение полномочий Президента Российской Федерации, утверждая, что принятие Закона позволит детализировать сверхполномочия и регламентировать скрытые полномочия, а также закрепить статус Администрации Президента Российской Федерации [12; 13, с. 129]. Другие считают, что статус Президента Российской Федерации урегулирован в Конституции Российской Федерации.

Проводя аналогию с Правительством Российской Федерации, стоит отметить, что его деятельность регламентируется положениями Конституции Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ, а также Регламентом Правительства Российской Федерации и Положением об Аппарате Правительства Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 г. № 260). При этом в последнем акте определены все аспекты его работы, разрешения конфликтных ситуаций, нормативы исполнения поручений, механизмы продления их сроков и снятия с контроля.

Следовательно, осуществление Президентом Российской Федерации своих полномочий только на основании Конституции Российской Фе-

дерации, ведет к централизации власти, появлению сверхполномочий, «приводящих к гиперболизации влияния» [14, с. 49] и активному его участию в деятельности органов исполнительной власти. В этой связи, вопрос нормативного правового закрепления и конкретизации полномочий Президента Российской Федерации имеет первостепенное значение для перехода на новый уровень системы государственного управления.

Таким образом, можно сделать вывод, что в современных условиях существует тесная связь между Президентом Российской Федерации и исполнительной властью, деятельность которых ориентирована на формирование единой системы государственного управления. При этом государственное управление и исполнительная власть являются взаимозависимыми элементами и осуществляются посредством деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и подведомственных им органов исполнительной власти. Однако наличие неурегулированных нормативными правовыми актами полномочий Президента Российской Федерации, а также осуществление федеральными органами исполнительной власти не соответствующих законодательству Российской Федерации полномочий требует регламентации и урегулирования.

Литература

1. Гончаренко Г.С. Исполнительная власть как проявление единой системы государственного управления // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2012. №3. С. 73–80.
2. Конин Н.М. Административное право Российской Федерации / Н.М. Конин, В.В. Журик, М.П. Петров. М.: Норма, 2005.
3. Коваль Т.А. Исполнительная власть: анализ понятия, сущность // Вестник ЧитГУ. 2011. № 10 (77). С. 77–81.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2000.
5. Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
6. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон Рос. Федерации от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ: ред. от 28 дек. 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Хабриева Т. Я. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма; Инфра-М, 2011.
8. Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право в схемах и определениях. М.: Эксмо, 2011. 384 с.
9. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.
10. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 15 мая 2018 г. № 215: в ред. от 14 сент. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «консультант Плюс».
11. Занко Т.А. Анализ изменений системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (2004–2016 гг.) // Административное и муниципальное право. 2016. № 8.
12. Зуйков А.В., Валуева О.М. О природе Администрации Президента Российской Федерации и ее правовом статусе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1.
13. Лукьянова Н.Н. Проблемы определения круга полномочий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка // Марийский юридический вестник. 2017. № 1 (20). С. 129–130.
14. Лебединцев И.Д., Исаков А.С. Президент РФ в системе разделения властей: институциональные аспекты реализации полномочий // Общество, экономика, управление. 2018. № 1. С. 45–50.

References

1. *Goncharenko G.S.* Ispolnitel'naya vlast' kak proyavlenie edinoi sistemy gosudarstvennogo upravleniya // Vestnik Severo-Kavkazskogo gumanitarnogo instituta. 2012. №3. S. 73–80.
2. *Konin N.M.* Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii / H.M. Konin, V.V. Zhurik, M.P. Petrov. M.: Norma, 2005.
3. *Koval' T.A.* Ispolnitel'naya vlast': analiz ponyatiya, sushchnost' // Vestnik ChitGU. 2011. № 10 (77). S. 77–81.
4. *Bakhrakh D.N.* Administrativnoe pravo: uchebnik dlya vuzov. M., 2000.
5. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2014. № 31, st. 4398.
6. O Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: feder. konstituts. zakon Ros. Federatsii ot 17 dek. 1997 g. № 2-FKZ: red. ot 28 dek. 2016 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. *Khabrieva T. Ya.* Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi) / pod red. V.D. Zor'kina. M.: Norma; Infra-M, 2011.
8. *Polyanskii I.A., Trofimov E.V.* Administrativnoe pravo v skhemakh i opredeleniyakh. M.: Eksmo, 2011. 384 s.
9. O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 9 marta 2004 g. № 314 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2004. № 11, st. 945.
10. O strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 15 maya 2018 g. № 215: v red. ot 14 sent. 2018 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «konsul'tant Plyus».
11. *Zanko T.A.* Analiz izmenenii sistemy i struktury federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti (2004–2016 gg.) // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2016. № 8.
12. *Zuikov A.V., Valueva O.M.* O prirode Administratsii Prezidenta Rossiiskoi Federatsii i ee pravovom statute // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2016. № 1.
13. *Luk'yanova N.N.* Problemy opredeleniya kruga polnomochii Upolnomochennogo pri Prezidente RF po pravam rebenka // Mariiskii yuridicheskii vestnik. 2017. № 1 (20). S. 129–130.
14. *Lebedintsev I.D., Isakov A.S.* Prezident RF v sisteme razdeleniya vlastei: institutsional'nye aspekty realizatsii polnomochii // Obshchestvo, ekonomika, upravlenie. 2018. № 1. S. 45–50.

*Поступила в редакцию 12 октября 2018 г.
Received 12 October, 2018*