

МЕСТО ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

А.Г. Галимова,
преподаватель кафедры физической
и пожарно-строевой подготовки
ФГОУ ВПО ВСИ МВД России

Согласно Конституции РФ Правительство возглавляет систему исполнительной власти, осуществляет руководство, координацию и контроль органов исполнительной власти. Однако необходимо выделить такое взаимодействие с блоком "силовых министерств", которые непосредственно подчинены Президенту государства. Такая сложная схема построения властеотношений требует четкого разграничения полномочий Президента и Правительства в сфере исполнительной власти.

According to Constitution of Russia the Government heads executive power system. At the same time it exercises leadership, coordination and control of executive power. However, it is necessary to allocate such interaction with the block of Ministries of Defence which are directly subordinated to the President of the state. Such difficult scheme of relations of the authorities demands accurate differentiation of powers of the President and the Government in executive power sphere* .

Формирование единой системы исполнительной власти должно быть основано на целостности и взаимосвязи федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Федерации, в решении вопросов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, что предусмотрено ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации.

* Galimova A. Place of the Government of the Russian Federation in executive power system.

Правительство РФ возглавляет систему исполнительной власти в Российской Федерации, в которую входят федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Существующие перед Правительством цели и задачи не могут быть оптимальным образом выполнены только Правительством. Необходимо согласованное взаимодействие Правительства и органов исполнительной власти.

При реализации своей компетенции Правительство взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ, вступает в различного рода управленческие взаимоотношения с федеральными органами исполнительной власти, деятельностью которых оно руководит, и органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих свою деятельность по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом эти взаимоотношения строятся на принципе «властеотношений», а с органами исполнительной власти субъектов РФ могут строиться и на договорной основе¹.

Конституция закрепила ряд функций непосредственного государственного управления одновременно за Президентом и Правительством. На практике это привело к появлению множества правовых коллизий и управленческих тупиков, требующих законодательного разрешения. Неясно, к примеру, какая мера ответственности лежит на Правительстве по «политическому» и «силовому» блокам министерств и ведомств, находящимся в прямом подчинении Президента.

В организации федеральной исполнительной власти пока отсутствует четкое разграничение полномочий между Президентом и Правительством. Согласно Конституции (ст.ст. 78, 86, 87, 112) Президент руководит и принимает решения в сфере исполнительной власти: формирование Правительства, определение политического курса, организация структуры федеральных органов исполнительной власти, контроль за их деятельностью. За Правительством сохраняются лишь функции руководства социально-экономическим блоком федеральных органов исполнительной власти.

Следствием двойного подчинения является неизбежность создания специального аппарата в Правительстве и Администрации Президента, разного рода консультативных советов и комиссий, дублирующих друг друга. В результате система еще более усложняется.

Можно ли говорить о независимости Правительства? Существующая конституционная норма «Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации»² означает, что «отставка Правительства по решению Президента (п.2 ст.117) не требует соблюдения каких-либо предварительных условий (к примеру, предупреждения об отставке и т.д.). Она может быть осуществлена в любое время и независимо от отношения парламента к деятельности Правительства»³, «...отставка Правительства может произойти и по воле

Президента Российской Федерации. При принятии решения об этом Президент не связан никакими правовыми условиями. Конституция предоставляет ему право свободного усмотрения, исходя из роли, которая возложена на него статьей 80, – обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти»⁴, «комментируемая часть (ч. 2. ст. 177. – А.Г.) устанавливает право Президента Российской Федерации по своему усмотрению в любое время отправить Правительство Российской Федерации в отставку. Здесь также не требуется никаких специальных оснований. И никакому обжалованию и оспариванию такое решение Президента не подлежит»⁵.

Вторым значительным фактором влияния Президента на Правительство является процедура выбора Президентом Российской Федерации кандидатур на пост Председателя Правительства Российской Федерации для внесения в Государственную Думу, которая ничем не регламентирована (в Конституции Российской Федерации такой нормы нет, а п. 2 ст. 114 формально устанавливает, что федеральный конституционный закон должен урегулировать лишь «порядок деятельности» Правительства). Можно констатировать «пробел» законодательства в этом вопросе. Однако, рассматривая аналогичную правовую ситуацию, Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 27 января 1999 г. № 2 по делу о толковании статей 71 (пункт “г”), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации указал следующее: «по смыслу статей 71 (пункт “г”), 72 (пункт “н”), 76 (части 1 и 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, определение видов федеральных органов исполнительной власти, постольку поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона». Однако этим не исключается возможность регулирования предписаний Конституции Российской Федерации, устанавливающих полномочия Президента Российской Федерации (статьи 80, 83, 84, 85, 86, 87 и 89), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства Российской Федерации (статьи 110, 112, 113 и 114). Как следует из статей 90, 115 и 125 (пункт “а” части 2) Конституция Российской Федерации, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают свои собственные правовые акты, в том числе нормативного характера по вопросам ведения Российской Федерации. Таким образом, само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти,

порядка их организации и деятельности. Однако такого рода акты не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Из буквального прочтения положений ч. 2 ст. 114 Конституции Российской Федерации следует, что Конституция Российской Федерации исключает возможность принятия указов Президента Российской Федерации, касающихся регламентации порядка деятельности Правительства Российской Федерации, поскольку в данной статье устанавливается необходимость принятия по этому вопросу именно федерального конституционного закона.

Таким образом, все остальные вопросы (установление системы федеральных органов власти, определение порядка организации Правительства Российской Федерации и пр.) могут быть урегулированы не только законом, но и указом Президента Российской Федерации – до принятия соответствующего федерального закона (федерального конституционного закона).

Правительство Российской Федерации, устанавливая порядок создания и деятельности территориальных органов исполнительной власти, учитывает права и законные интересы органов исполнительной власти регионов, необходимость обеспечения эффективного взаимодействия федеральных и региональных органов.

Исходя из анализа действующего законодательства, в системе взаимодействия Правительства с другими элементами механизма исполнительной власти могут быть выделены такие формы, как руководство, координация и контроль.

Руководство реализуется через направление и объединение деятельности всех подведомственных органов власти или хозяйствующих субъектов, т.е. осуществление управления через подведомственные органы исполнительной власти, государственные органы, организации, учреждения, предприятия, через утверждение порядка создания и деятельности территориальных органов и т.д.

Руководящая роль Правительства реализуется через утверждение положений о федеральных министерствах, деятельностью которых оно руководит, издание правовых актов, в которых даются указания органам исполнительной власти и подведомственным им организациям, учреждениям, предприятиям посредством дачи поручений руководителям органов власти, определения порядка создания и организации деятельности территориальных органов исполнительной власти, подведомственных Правительству, отмену актов федеральных органов исполнительной власти или приостановление их действий и разрешение споров и устранение разногласий между органами исполнительной власти и т.д.

Статья 12 Закона о Правительстве регламентирует правовые основы руководства Правительством федеральными органами исполнительной власти и контроля за их деятельностью, точнее Правительство руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. В свою очередь федеральные органы

исполнительной власти должны подчиняться Правительству и быть ответственными перед ним за исполнение поручаемых задач.

Координация как специфический вид государственной властной деятельности выражается в обеспечении единства действий органов власти для оптимального достижения поставленных целей или осуществления единого направления деятельности в какой-либо отрасли или сфере деятельности органов власти. Координация традиционно рассматривалась как управленческая деятельность, осуществляемая по отношению к организационно подчиненным объектам управления, не затрагивающая их оперативной самостоятельности.

Координация может проявляться и в нормативном регулировании, и в применении мер разрешительного характера, и в согласовании или методическом руководстве.

В ст. 43 названного Закона установлено, что Правительство в целях сочетания интересов Российской Федерации и субъектов РФ координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ.

В связи с этим Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2005 г. № 587 была создана Правительственная комиссия по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов.

Правительственная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения совершенствования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основными задачами Комиссии являются:

а) разработка механизмов повышения эффективности взаимодействия и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

б) рассмотрение предложений по совершенствованию федеративных отношений, местного самоуправления, межбюджетных отношений;

в) обеспечение взаимодействия и координации федеральных и региональных органов исполнительной власти по вопросам:

– кадрового обеспечения, профессиональной подготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления;

– передачи федеральной собственности в ведение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

г) координация работы по реализации региональных аспектов федеральных целевых программ и региональных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и другие задачи.

Для реализации своих задач Комиссия вправе заслушивать представителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о выполнении возложенных на них задач; организовывать и проводить в установленном порядке координационные совещания и рабочие встречи и др.

В состав Комиссии входят руководители федеральных органов исполнительной власти либо их заместители, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), в состав также могут входить с их согласия полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах либо их заместители, также в установленном порядке могут включаться иные лица⁶.

Аппарат Правительства готовит акты, требующие рассмотрения в Правительстве, прорабатывает поступающие в Правительство документы и обращения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организует контроль за выполнением органами исполнительной власти решений Правительства и поручений Председателя Правительства и его заместителя⁷.

Департаменты Аппарата Правительства в рамках установленных предметов ведения изучают положение дел в субъектах Российской Федерации и готовят соответствующие материалы для Председателя Правительства и его заместителей, проводят совещания с участием руководителей органов исполнительной власти субъектов Федерации в связи с подготовкой проектов нормативных правовых актов к рассмотрению в Правительстве, а также по вопросам контроля за исполнением решений Правительства.

Материалы, внесенные в Правительство с нарушением установленного порядка, возвращаются направившим их органам. При этом материалы, внесенные главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, могут быть возвращены только по договоренности с ним.

Представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации включаются в состав координационных и консультативных органов (комиссий и советов), образуемых Правительством по рассмотрению вопросов, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов либо в ведении субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 44 закона «О Правительстве Российской Федерации» к числу важнейших функций Правительства Российской Федерации относится организация исполнения Конституции Российской Федерации, текущего федерального законодательства и указов Президента Российской Федерации, а также заключенных Российской Федерации международных договоров, систематический контроль за исполнением этих актов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений.

Функции Правительства Российской Федерации контролировать не только работу федеральных органов исполнительной власти, но и деятельность всех иных элементов системы органов исполнительной власти, а также урегулировать разногласия между ними исходят из задачи Правительства обеспечивать согласованную, взаимосвязанную деятельность

всех составляющих единой системы исполнительной власти Российской Федерации.

Контроль выражается в выявлении отклонений фактических параметров управленческой деятельности органов исполнительной власти от нормативных.

Правительство России занимает главенствующее место и играет важнейшую роль в системе исполнительной власти. Однако не выработаны четкие границы функционирования Правительства и Президента. Исходя из анализа действующего законодательства, Президент руководит блоком «силовых министерств и ведомств» и имеет существенные рычаги политического влияния на Правительство.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Согласно ст.13 Закона о Правительстве Правительство может по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ передавать им осуществление части своих полномочий либо принимать от них осуществление полномочий.

² Часть 2 ст. 117 Конституции Российской Федерации.

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. М.: БЕК, 1994. С. 365.

⁴ Конституция Российской Федерации: комментарий / общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994. С. 497-498.

⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М.: Правовая культура, 1996. С. 497.

⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 41. Ст. 4142.

⁷ См.: Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260) // Там же. 2004. № 23. Ст. 2313.