

*Луцык А.А.,
студент 1 курс, кафедра финансового права и правоведения
Северный (Арктический) Федеральный университет
имени М.В. Ломоносова
(г. Архангельск, Россия)*

ОСОБЕННОСТИ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** в работе рассмотрены вопросы построения системы исполнительной власти в Российской Федерации, особенности её функционирования, а также прогнозируется вероятный вектор её дальнейшего развития, ввиду Конституционной реформы 2020-го года.*

***Ключевые слова:** государственная власть, исполнительная власть, функция исполнительной власти, федеральные органы исполнительной власти, правительство.*

***Abstract:** the paper considers the issues of building the system of executive power in the Russian Federation, the specifics of its functioning, and also predicts the probable vector of its further development, in view of the Constitutional Reform of 2020.*

***Keywords:** state power, executive power, function of executive power, federal executive authorities, government.*

Исполнительная власть в Российской Федерации функционирует на двух уровнях – федеральном и региональном. В соответствии со ст. 110 Конституции РФ и ст. 1 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство

Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации [1].

Таким образом, исходя из данного определения, исполнительная власть федерального и регионального уровней, несмотря на все сущностные и функциональные отличия, в целом образует единую систему, что логично обуславливается тесной связью федерального и регионального уровней власти.

З.А. Духновская пишет, что специфика исполнительной власти в первую очередь проявляется в том, что данная ветвь власти первоочередным образом призвана осуществлять государственно-административное управление, исполнять установления законодательства [2].

Иными словами, каждая из ветвей власти характеризуется своим специальным предназначением, и органы исполнительной власти, что разумно следует из их наименования, именно «исполняют» требования законов.

Однако, это не означает, что органы исполнительной власти не наделены полномочиями правотворческого характера – такие полномочия у них имеются.

Во-первых, органы исполнительной власти играют важную роль в разработке и принятии законов, связанных с введением новых налогов, изменением ставок существующих – на такие законопроекты в обязательном порядке должно быть получено заключение Правительства. Данное требование разумно и справедливо, поскольку посредством предварительного изучения законопроекта и вынесения своего заключения Правительство, по сути, дает экспертную оценку последствий принятия законопроекта для экономики.

Во-вторых, органы исполнительной власти также являются субъектами правотворчества – они издают ведомственные нормативные правовые акты, которые конкретизируют, уточняют нормы федеральных и региональных (если речь идет об органах исполнительной власти субъектов РФ) законов.

Органы исполнительной власти, несмотря на все их различия (по компетенции, подчиненности и т.д.) образуют собой единую целостную систему, что позволяет говорить об их интегрированном единстве, даже при наличии определенной автономии отдельных органов. Данная система характеризуется внутренней согласованностью, в первую очередь в рамках отдельной отрасли управления – например, все финансовые органы в своей совокупности решают задачи, стоящие перед финансовым сектором. Такие задачи, по сути, разукрупняются и распределяются по различным финансовым органам, и выполнение каждым из них своей «локальной» задачи обуславливает в конечном итоге стабильное развитие всей финансовой системы в целом [3].

Если говорить о региональном уровне, то субъекты РФ самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти, руководствуясь при этом, во-первых, основами конституционного строя и общими принципами государственного строительства [4].

При этом, безусловно, какой-либо уникальности система органов исполнительной власти регионального уровня не предусматривает, в целом система таких органов является сходной, особенности отдельных субъектов РФ связаны, например, со значимостью определенных социально-экономических отраслей, которые требуют более глубокого управления. Так, например, в Архангельской области существует Министерство природных ресурсов и лесопромышленного комплекса, т.е. такой комплекс выделен в «титул» Министерства, поскольку для региона данная отрасль промышленности играет особую роль, в субъектах же, где лесная промышленность не столь значима, соответствующее ведомство отсутствует.

В Сахалинской области существует Министерство по рыболовству, поскольку рыбные ресурсы играют важнейшую роль в развитии данного региона. В субъектах же, где рыболовство не играет такой роли, соответствующее министерство объективно не востребовано и отсутствует.

При этом региональные органы исполнительной власти полностью независимы от федеральных по вопросам исключительного ведения субъектов РФ. Однако, здесь следует отметить, что система компетенции федерального центра и регионов построена следующим образом:

1. Исключительная компетенция Российской Федерации;
2. Совместная компетенция РФ и субъектов;
3. Сформированная фактически по остаточному принципу исключительная компетенция региональной власти.

Иначе говоря, к третьему уровню отнесены вопросы, не включенные в первые два, и следует признать, что все значимые вопросы уже входят либо в исключительную компетенцию федерального центра, либо в совместную, и исключительная компетенция субъектов РФ является собой, по сути, фикцию, не имеющую реального наполнения. Соответственно, органы исполнительной власти субъектов РФ по всем вопросам развития региона, в том числе финансового спектра, фактически зависимы от федеральных органов власти.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод.

Исполнительная власть в Российской Федерации представлена органами федерального и регионального уровня, при этом федеральные органы фактически также осуществляют деятельность на двух уровнях, поскольку, помимо центральных органов, существуют также территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, которые, как правило, осуществляют деятельность в пределах субъекта РФ, но существуют и территориальные органы межрегионального характера..

Как уже отмечалось в настоящем исследовании ранее, в соответствии с частями 1 и 3 ст. 1 указанного ФКЗ, исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства Российской Федерации и иных органов, входящих в единую систему публичной власти.

При этом в утратившем силу ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» 1997 года использовались иные формулировки, в частности, ст. 1 «Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации» указывалось:

«Правительство Российской Федерации является органом государственной власти Российской Федерации. Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» [5].

Различия очевидны – в соответствии с ФКЗ 1997 года, Правительство четко и однозначно определялось как «вершина» системы исполнительной власти в России, в Законе же 2020 года использованы иные формулировки, в которых Правительство обозначено как часть системы исполнительной власти, при этом нигде не обозначено, что Правительство является высшим органом исполнительной власти и возглавляет ее систему [6].

Иными словами, очевидно определенное занижение роли Правительства в системе исполнительной власти, при этом одновременно нашел свое

нормативно-правовое закрепление статус Государственного Совета Российской Федерации [7].

В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», государственный Совет является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства (ст. 3) [8].

При этом под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства (ст. 2 ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»).

Иными словами, с одной стороны, Правительство «традиционно» воспринимается как вершина системы исполнительной власти, при этом статус Правительства установлен Федеральным конституционным законом, который по своей юридической силе расположен выше, чем Федеральный закон, который определяет статус Государственного Совета.

Вместе с тем, Правительство входит в «единую систему публичной власти», деятельность которой координируется именно Государственным Советом [9].

Иными словами, здесь усматривается риск того, что исполнительная власть может утратить свои специфические черты и функции, «впитавшись» посредством подконтрольности Государственному Совету в «единую систему публичной власти».

Здесь же усматривается и возможная проблематика взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, обусловленная тем, что институт «единой системы публичной власти», распространяющийся и на федеральный, и на региональный уровни, в конечном итоге приведет к смешиванию полномочий федерального центра и регионов (при этом «в пользу» первого), и в конечном итоге это приведет к окончательной утрате региональной исполнительной властью своей самостоятельности.

Иначе говоря, не превратится ли тот же Государственный Совет в своего рода «квазиорган» власти, который будет не просто координировать государственную власть, а поставит ее под тотальный контроль, в том числе и на региональном уровне. Как пишет В.Н Сычев, с одной стороны, единая система публичной власти, одним из основных субъектов которой как раз выступает Государственный Совет, с одной стороны, призвана повысить эффективность государственного механизма, в первую очередь именно в сфере исполнительной власти, с другой стороны,

Вышеизложенное позволяет сделать вывод.

Особенности взаимодействия территориальных и региональных органов исполнительной власти на современном этапе обусловлены тем, что в результате конституционной реформы 2020 года в отечественной политико-правовой системе закрепилось относительно новое понятие – «единая система публичной власти».

Отныне органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации позиционированы как субъект указанной системы – с одной стороны, такой «монолит» власти способствует повышению управляемости в государстве, с другой стороны, существуют риски, что органы исполнительной власти регионов фактически окажутся в подчинении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, что может негативно сказаться на их деятельности.

Список литературы:

1. Российская Федерация. Законы. О Правительстве Российской Федерации [Текст]: федер. конст. закон: от 06.11.2020, № 4-ФКЗ (дейст. ред. 2023) // Российская газета. – 2020. - № 251.
2. Духновская, З.А. Исполнительная власть в Российской Федерации и федеративных государствах Европы: конституционно-правовое исследование [Текст] / З.А. Духновская. – Автореферат дисс. ...канд.юр. наук. – М., 2019. – С. 5.
3. Кононов, П.И. Административное право России [Текст] / П.И. Кононов. - М.: Проспект, 2019. - С. 322.
4. Волкова, В.В. Система исполнительной власти в России: федеральный и региональный уровни [Текст] / В.В. Волкова. – М.: Юрайт, 2021. – С. 165.
5. Российская Федерация. Законы. О Правительстве Российской Федерации [Текст]: федер. конст. закон: от 17.12.1997, № 2-ФКЗ (утратил силу) // Российская газета. – 1997. - № 259
6. Лебедев, В.К. К вопросу о системе органов исполнительной власти в Российской Федерации [Текст] / В.К. Лебедев // Концепт. – 2021. – № 2. – С. 79.

7. Головин, А.Н. Государственный Совет и Правительство Российской Федерации: проблемы соотношения [Текст] / А.Н. Головин // Сибирский юридический вестник. – 2022. - № 2. – С. 311.

8. Российская Федерация. Законы. О Государственном Совете Российской Федерации [Текст]: федер. закон: от 08.12.2020, № 394-ФЗ (дейст. ред. 2023) // Российская газета. – 2020. - № 280.

9. Юранева, А.Н. Единая система публичности власти: понятие и структура [Текст] / А.Н. Юранева // Аллея науки. – 2022. - № 4. – С. 159.