

*Зобнева Виктория Александровна,
студент 2 курс магистерской программы «Система государственного и
муниципального управления» ИГСУ РАНХиГС
Россия, г. Москва*

СИСТЕМА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ СТРАНАХ ЕВРОПЫ

***Аннотация:** Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов о месте, роли и перспективах развития системы органов исполнительной власти в Российской Федерации и децентрализованных странах Европы. В пример подобрана исполнительная власть Итальянской Республики. Она продолжает оставаться одной из наиболее дискуссионных в конституционно-правовой теории и в общественно-политической практике. Цель исследования заключается в осуществлении комплексного сравнительно-правового исследования системы органов исполнительной власти Российской Федерации и Итальянской Республики, что позволило определить общие и особенные тенденции ее развития, а также предложить возможные направления использования зарубежного опыта для совершенствования российского законодательства об исполнительной власти.*

***Ключевые слова:** исполнительная власть Российской Федерации, исполнительная власть Итальянской Республики, государственный орган, система органов исполнительной власти.*

***Annotation:** The relevance of the research topic is due to the theoretical and practical significance of questions about the place, role and prospects for the development of the system of executive authorities in the Russian Federation and*

decentralized European countries. The executive branch of the Italian Republic is chosen as an example. It continues to be one of the most controversial in constitutional and legal theory and in socio-political practice. The purpose of the study is to carry out a comprehensive comparative legal study of the system of executive authorities of the Russian Federation and the Italian Republic, which made it possible to determine the general and specific trends in its development, as well as to suggest possible directions for using foreign experience to improve Russian legislation on executive power.

Keywords: *executive power of the Russian Federation, executive power of the Italian Republic, state body, system of executive power bodies.*

Концептуальная основа функционирования системы органов исполнительной власти закладывается в конституциях современных государств. Исполнительная власть определяется как институт государственной власти, обеспечивающий исполнение законов на всей территории государства, управление государственной собственностью, регулирование деятельности рыночных институтов, безопасность общества, обеспечение прав и свобод человека и гражданина. При этом категория «исполнительная власть» представляется достаточно условной, так как деятельность государственных органов исполнительной власти не ограничивается лишь организацией исполнения законов. Глобальной тенденцией развития современных государств является усиление роли государства и органов исполнительной власти в регулировании жизни общества, расширение административного регулирования различных групп общественных отношений. Следствием повышения эффективности государственного управления может стать необоснованное расширение полномочий исполнительной власти. Указанные факторы обуславливают то внимание, которое российская и итальянская наука конституционного права

уделяет изучению места и роли исполнительной власти в механизме современного демократического государства.

С другой стороны, одним из направлений государственного строительства в Российской Федерации может вновь стать закрепление принципов децентрализации, создания полицентрической модели государственного управления с признанием ее преимуществ. Не случайно Президент Российской Федерации в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации 22 декабря 2011 г. указал на необходимость реализации принципа децентрализации в организации системы органов государственной власти, что позволит «... приблизить к людям исполнение важнейших для них функций государства...», в том числе, на «... серьезное перераспределение властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов...», делегирование значительного числа публичных полномочий с федерального на региональный уровень, на усиление политической ответственности руководителей регионов. Все это обуславливает возобновление интереса к исследованию федеративных аспектов организации исполнительной власти. В то же время, в Итальянской Республике накоплен обширный опыт организации и функционирования органов исполнительной власти, который, зачастую, недостаточно учитывается в практике государственно-правового реформирования в Российской Федерации. Вместе с тем, сравнительно-правовое исследование имеет свои границы, обусловленные неповторимостью исторических условий в практике формирования государственности в различных странах, а также различием правовых систем. Представляется наиболее целесообразным осуществление сравнительно-правового анализа систем органов исполнительной власти федеративных государств Европы, поскольку в данном случае существует общепризнанная тенденция определенного сближения их государственных и правовых систем на базе общих принципов организации государственной власти.

Комплексное изучение законодательства об организации и полномочиях исполнительной власти в Итальянской Республике, их учет при разработке и реализации федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также других нормативных правовых актов, регулирующих конституционные основы организации исполнительной власти, взаимодействие и взаимосвязь федеральных и региональных систем исполнительной власти могут и должны сыграть важную роль в укреплении органов власти и управления, совершенствовании их работы и повышении эффективности функционирования.

В Российской Федерации исполнительная власть осуществляется Правительством Российской Федерации в составе его Председателя, заместителей председателя и федеральных министров. Правительство Российской Федерации – коллегиальный орган, его работу организует и руководит его заседаниями Председатель; согласно Конституции Российской Федерации, право председательствовать на заседаниях Правительства имеет и Президент Российской Федерации. Основные сферы деятельности Правительства Российской Федерации: подготовка и исполнение бюджета; проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; политики в области экономики, культуры и других социальных сфер; управление федеральной собственностью, обеспечение обороны, государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан [1]. Правительство осуществляет и иные полномочия, возложенные на него конституционными нормами, законами, указами Президента [2].

Правительству предоставлено право законодательной инициативы, право издания постановлений (как правило, нормативного характера) и разовых по преимуществу распоряжений. Всё это подзаконные акты, издаваемые на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации [3].

Министерство Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке гос. политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства министр Российской Федерации (федеральный министр). Министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств; оно не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению гос. имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации.

Дать определение государственному управлению в Итальянской Республике с юридической точки зрения непросто, поскольку законодатель не дает точного определения этого понятия. Чтобы обрисовать этот термин, нужно исходить из неправовой концепции администрирования, понимаемой как «управление» чем-то для реализации интересов, своих или других. Прилагательное «общественный» определяет природу этой административной деятельности, которая выходит за рамки личной сферы отдельных лиц и направлена на инвестирование всего сообщества [4].

В доктрине эти соображения привели к разработке двух теорий, субъективной и объективной, относительно понятия государственного управления: чтобы иметь единое видение государственного управления, эти теории, представляя каждую конкретную особенность, не могут считаться противоположными, но дополняющими друг друга.

Деятельность государственного управления осуществляется различными юридическими лицами, органами и аппаратами, которым

доверена задача защиты различных общественных интересов: этим юридическим лицам, органам и аппаратам мы даем название государственных администраций.

Правительство Итальянской Республики является выражением парламентского большинства, то есть коалиции партий, получивших наибольшее количество мест в парламенте [5].

Правительство - сложный конституционный орган, состоящий, в свою очередь, из других органов, наделенных автономией и особыми функциями, но представляющих его основные и незаменимые элементы. Президент Республики назначает Премьер-министра и предложенных им министров.

Совет министров является самостоятельным коллегиальным органом. Министры несут индивидуальную ответственность за действия своих ведомств и коллективно за решения, принятые Советом министров.

Организация правительства также может быть более четко сформулирована, чем основная, определенная в Конституции. Эта структура может быть интегрирована вице-президентом Совета, министрами без портфеля и заместителями государственных секретарей.

Последние помогают министрам в их деятельности, осуществляя прямо делегированные ими полномочия. В отличие от министров без портфеля, которые являются полноправными членами Совета министров, заместители министров не принимают участия в заседаниях Совета, за исключением заместителя премьер-министра, на которого возложены функции секретаря Совет министров [6].

В настоящее время, как никогда остро, стоит вопрос о роли и месте исполнительной власти в Российской Федерации. Многообразие взглядов на конституционно-правовые аспекты функционирования института исполнительной власти в современном государстве легли в основу различных по сути научных теорий о месте и роли исполнительной власти в государстве. Конституция Российской Федерации провозглашает принцип разделения

властей в государстве на три самостоятельные ветви власти. При этом, самостоятельность ветвей государственной власти не означает их полную изоляцию и независимое развитие друг от друга. В процессе функционирования государственной власти осуществляется перманентное взаимодействие исполнительной власти с другими ветвями, в результате чего происходят институциональные и функциональные изменения всей системы органов исполнительной власти. Однако важно исследовать и другие внешние и внутригосударственные факторы, значение которых также велико: международную деятельность государства и взаимодействие органов государственной власти с институтами зарубежных государств; политические процессы, происходящие в государстве; исторические традиции организации государственной власти и многое другое [7].

В этой связи делается вывод о необходимости исследования системы органов исполнительной власти Российской Федерации, с применением комплексного подхода, не ограничивающегося определением роли и места органов исполнительной власти лишь в рамках конституционно-правовой теории разделения властей.

Исследование конституционно-правовой деятельности системы органов исполнительной в Российской Федерации определило их основные задачи:

- обеспечение основных прав и свобод человека;
- выполнение международно-правовых обязательств государства;
- реализация государственной социальной политики;
- реализация конституционно-правовых норм, обеспечивающих развитие государственных институтов;
- обеспечение экономического развития государства и регулирование национальной экономики;
- реализация государственной политики по обороне и безопасности государства;
- управление государственной собственностью.

Необходимо теоретическое обобщение практики реализации задач органов исполнительной власти, определенных настоящим исследованием.

Конституционно-правовые функции органов исполнительной власти Российской Федерации, фактически, не ограничиваются лишь исполнением законов. На современном этапе особое теоретическое и методологическое значение приобретает корректность основных терминов и понятий, современное толкование их сущности и смысла.

Для обеспечения "чистоты" конституционно-правовых исследований необходимо точно оценивать прикладное значение понятий "исполнительная власть" и "административная власть", фактические функции и направления деятельности которых наиболее достоверно отражались бы в теоретико-правовых моделях и категориях.

Делегирование прав органам исполнительной власти имеет важное конституционно-правовое и функциональное значение и становится неотъемлемой чертой современной модели исполнительной власти. Вместе с тем, возникает целый ряд вопросов, решение которых позволит сохранить и без того шаткое равновесие в системе разделения властей в государстве. Речь идет, прежде всего, о конституционно-правовых принципах делегирования полномочий, эффективности контроля над переданными полномочиями, принципах реализации делегированных полномочий и способах прекращения действия делегированных полномочий.

В правовой системе Российской Федерации конституционно-правовой вопрос о делегировании прав не имеет законодательного отражения. Правовая доктрина также не способствует разрешению названных вопросов. Все это обуславливает целый ряд правовых и функциональных проблем, возникающих в деятельности органов исполнительной власти, требующих обязательного исследования и законодательного разрешения.

В этой связи необходимо провести базовое, всестороннее исследование вопросов делегирования прав органам исполнительной власти и

законодательно определить способы делегирования прав, правовые границы делегирования полномочий органам исполнительной власти, способы отзыва или процедуры прекращения действия прав, делегированных органам исполнительной власти.

На современном этапе развития российской государственности наблюдается тенденция усиления роли исполнительной ветви власти. Эти изменения происходят благодаря многочисленным объективным факторам – внутригосударственным и международным.

Исследованы и сформулированы основные направления расширения полномочий исполнительной ветви власти в Российской Федерации в результате:

- прав, делегированных другими ветвями власти;
- перераспределения полномочий между центром и регионами, в государствах со сложным территориальным устройством;
- возникновения новых правоотношений, регулируемых органами исполнительной власти;
- расширения полномочий исполнительной власти в ущерб основным правам и свободам человека.

Практика на примере Итальянской Республики подтверждает выводы о существовании тенденции усиления роли органов исполнительной власти, в том числе, за счет расширения конституционно-правовых полномочий.

Таким образом, тенденция усиления исполнительной власти, имеющая место не только в Российской Федерации, но и в ряде зарубежных государств, представляет собой универсальный вектор развития современной государственности.

Необходимо законодательное определение пределов расширения полномочий органов исполнительной власти в Российской Федерации и эффективного механизма конституционного контроля за их соблюдением.

Исполнительная власть осуществляет одну из важнейших функций государства - имплементацию норм международного права. Современная правовая наука не уделяет достаточного внимания институту имплементации в целом и роли органов исполнительной власти в этом процессе, в частности. Однако, именно на органы исполнительной власти возлагается чрезвычайно важная задача по исполнению международно-правовых норм, требующая детального научного осмысления, для последующего внедрения доктринальных разработок на практике.

В этой связи необходимо осуществить комплексное исследование деятельности органов исполнительной власти по имплементации норм международного права в Российской Федерации, определить конституционно-правовую базу и пути совершенствования участия органов исполнительной власти в имплементации норм международного права в Российской Федерации.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 2020. № 144.

[2] Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

[3] Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ.

2020. № 45. Ст. 7061.Статья 1. Исполнительная власть Российской Федерации. Правительство Российской Федерации как орган публичной власти.

[5] Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. (в ред. 20-21 сентября 2020 г.). // Интернет-сайт Сената Итальянской Республики. // https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/Costituzione_lingua_russo.pdf (дата обращения - 20 декабря 2020 г.).

[6] Законодательный декрет от 2 июля 2010 г., n. 104 Реализация статьи 44 Закона № 69, о делегировании правительству полномочий по реорганизации административного процесса / DECRETO LEGISLATIVO 2 luglio 2010, n. 104 Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo // Gazzetta Ufficiale. <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/processoAmministrativo>

Научная литература:

[4] Federico Bianca. Istituzioni di diritto pubblico// Editore: Edizioni Giuridiche Simone/ Collana: Elementi maior/ Anno edizione: 2017/ Tipo: Libro tecnico professionale

[7] Scoca F.G. La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva // Rivista trimestrale di diritto pubblico. 2000. № 4. P. 1054—1055.

© Зобнева Виктория Александровна

2022 г.