



- Рос. Федерации от 05 июня 2008 г. № 437 (ред. от 28 янв. 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008, № 24, ст. 2867.
- ⁶ См.: О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 (ред. от 17 янв. 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3258.
- ⁷ См.: О Федеральной таможенной службе : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июля 2006 г. № 459 (ред. от 08 дек. 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 32, ст. 3569.
- ⁸ См.: О Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2009 г. № 1166 (ред. от 14 дек. 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 3, ст. 303.
- ⁹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 дек. 2010 г.) : принят Гос. Думой Федер. собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003 г.) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01 янв. 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.
- ¹⁰ О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации : закон РФ от 07 июля 1993 г. № 5340-1 (ред. от 23 июля 2008 г.) // Рос. газ. 1993. 12 авг.

УДК 342

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



И. В. Лобанов

Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова, г. Москва
E-mail: F-1248@mail.ru

Разграничение полномочий в Российском федеративном государстве диктует необходимость определения сфер полномочий и компетенции органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектах Федерации. При реализации совместных предметов ведения и полномочий необходимо взаимодействие исполнительных органов государственной власти.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственные органы исполнительной власти, взаимодействие между исполнительными органами Федерации и субъектов Российской Федерации.

Constitutional Regulation of the Interaction of Federal Executive Authorities and Executive Bodies of Subjects of the Russian Federation

I. V. Lobanov

Separation of powers in the Russian federal state requires the definition of authority and competence of the executive authorities of the Russian Federation and federal entities. With the implementation of joint of powers must be interaction between the executive bodies of state power.

Key words: executive, public authorities of executive power, the interaction between the executive bodies of the Federation and of subjects of the Russian Federation.

Одной из важнейших основ конституционного строя России является разделение властей. Отвечающее этому признаку содержание ст. 10 Конституции, где сказано, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, испол-

нительную и судебную», связано с политической действительностью Российского государства. Именно политические предпосылки побуждают демократическое общество организовать систему правления таким образом, чтобы не допустить концентрации власти в одних руках, создать систему взаимных сдержек и противовесов у различных ветвей власти, обеспечить их нормальное функционирование, гарантировать защиту прав и свобод человека и гражданина от произвола органов власти.

Конституционный принцип разделения властей предполагает наличие определенных сфер государственной деятельности, в которых исключительной компетенцией обладают только органы публичной власти, указанные в ст. 11 и 12 Конституции РФ. Причем ст. 10 Конституции РФ закрепила важное положение о том, что «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Разделение властей также означает, что каждая ветвь власти независима, не подчиняется другим ветвям, самостоятельно реализует порученные ей функции. Как справедливо отмечает М.И. Байтин: «Основное назначение такого разделения властей заключается, во-первых, в обеспечении эффективного, профессионального и независимого функционирования каждой ветви власти; во-вторых, в создании “сдержек и противовесов” во взаимоотношениях между разными ветвями власти с тем, чтобы исключить возможность возвышения какой-либо одной из них над другими, не допустить любой узурпации власти, любой диктатуры»¹. В современных демократических государствах принцип разделения властей пред-



полагает действие механизма взаимосдерживания, взаимосогласования, взаимоконтроля различных ветвей власти, гарантируя при этом сохранение их самостоятельности и независимости². Таким образом, система разделения властей выступает одной из важнейших гарантий демократизма существующей в государстве формы правления.

В развитии структуры органов государства, их взаимоотношениях, по мнению Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина, в настоящее время обнаруживаются новые тенденции, к которым, полагают авторы, относятся: отход от прежних жестких схем организации государственной власти, создание смешанных и гибридных форм правления; создание новых механизмов, имеющих целью обеспечить стабильность правительства; установление более тесного сотрудничества главы государства, парламента и правительства путем реализации их совместных полномочий и др.³

В системе разделения властей особое место занимает исполнительная власть, которая является как бы промежуточным звеном между законодательной и судебной властью. Ведь если бы ее не существовало, то для кого бы законодательные органы издавали свои акты и чьи действия и решения контролировали бы судебные органы? При этом назначение исполнительной власти выражается в особом виде государственной правоприменительной деятельности, так как отличие от правоприменительной судебной власти (где исполнение требований закона осуществляется главным образом в негативных случаях) для исполнительной власти свойственно в основном правоприменение позитивного характера, т.е. прямое исполнение требований закона для обеспечения нормальной и эффективной работы находящихся под ее воздействием объектов экономики, политики, культуры и т.п.

Сущность исполнительной власти является предметом научного анализа многих ученых, занимающихся проблемами конституционного и административного права⁴. Так, например, К.С. Бельский утверждает, что с точки зрения административно-правовой логики исполнительная власть первична, поскольку она воплощает государство, с ней постоянно сталкивается человек, а законодательная власть является подсобной и призвана в основном корректировать деятельность исполнительной власти⁵. Ю.Н. Старилов полагает, что «исполнительная власть – это деятельность по властному исполнению законов, включая возможность применения мер государственного принуждения»⁶. Другие ученые утверждают, что исполнительная власть – ветвь государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление делами общества, обеспечивая его поступательное развитие на основе законодательства РФ и самостоятельной реализации государственно-властных полномочий исполнительно-распорядительного характера⁷.

По мнению А.С. Сахаровой, исполнительная власть – это «совокупность государственно-властных полномочий, реализуемых специально учреждаемыми органами, важнейшей функцией которых является исполнение законов и иных нормативно-правовых актов»⁸.

Таким образом, в этих определениях указывается на две важнейшие характеристики феномена «исполнительная власть» – это специфическая государственная деятельность, которая осуществляется специально созданными органами власти.

Государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, по мнению Ю. А. Тихомирова, характеризуется следующими признаками: а) непрерывный и оперативный характер деятельности; б) осуществление специализированных функций, требующих единообразной технологии; в) установление юридико-функциональных режимов; г) применение мер административной ответственности; д) деятельность иерархически построенного аппарата управления; е) профессиональный персонал; ж) административное усмотрение⁹.

Другой точки зрения придерживается Ю.Н. Старилов, по мнению которого исполнительной власти присущ ряд признаков, к наиболее важным из которых он относит следующие: обязательность существования ее в современном правовом государстве; это самостоятельный вид государственной власти; наличие системы органов исполнительной власти; единство; подзаконность; планирование; осуществление юрисдикционной деятельности; ответственность за совершаемые управленческие действия и принимаемые административные акты¹⁰.

К.С. Бельский указывает как на внешний организационный фактор исполнительной власти – наличие системы органов государственного и муниципального управления, так и на внутренний служебный фактор – наличие государственной службы. Кроме того, он отмечает использование органами и должностными лицами государственно-властных полномочий, а также мер административного принуждения, указывает на значительные ресурсы управления (финансовые, информационные, служебные и пр.), отмечает универсальность исполнительной власти¹¹. Однако следует согласиться с мнением Ю. Н. Старилова о том, что данные признаки присущи государственному управлению в целом, а не только исполнительной власти¹².

К основным признакам исполнительной власти другой видный ученый в области административного права, Д. Н. Бахрах, относит прежде всего вторичность, зависимость от высшей власти. Кроме того, он отмечает сильную организационную составляющую исполнительной власти, ее исполнительно-распорядительный характер. К другим отличительным признакам, по его мнению, относятся уже отмечаемые другими авторами принудительность, подзаконность, подконтрольность.



Однако в отличие от других, Д.Н. Бахрах указывает на особый субъект, к которому относит единую многоуровневую, иерархическую государственную администрацию, деятельность которой осуществляется большим числом служащих¹³.

Суммируя все вышеперечисленные признаки, к конституционным признакам исполнительной власти, отличающим ее от законодательной и судебной власти, по нашему мнению, можно отнести следующие: 1) нормативный (правовое регулирование статуса органов исполнительной власти и основ их деятельности); 2) организационно-институциональный (наличие обособленной системы органов); 3) функциональный (собственные конституционные функции, отличные от функций других ветвей власти); 4) компетенционный (наличие специфических конституционно-правовых полномочий); 5) ресурсный (свой финансовый, кадровый, материально-технический потенциал).

В федеративных государствах, к которым относится Россия, существует двухуровневая система государственных органов исполнительной власти, состоящая из федеральных и региональных органов исполнительной власти. Исполнительная власть реализуется через деятельность специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Органы исполнительной власти имеют свой собственный правовой статус, отличающий их от органов законодательной и судебной власти.

Посредством деятельности собственных органов исполнительная власть приобретает динамические качества. В соответствии с Конституцией РФ исполнительная власть организуется и осуществляется на началах федерализма, т.е. законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными исполнительными органами и аналогичными органами субъектов Федерации. Однако, в отличие от законодательной власти, федеральные и региональные органы которой не образуют соподчиненную, единую систему, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Данное положение основывается на ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, в соответствии с которой федеративное устройство России базируется на единстве системы государственной власти.

Такое единство и взаимодействие органов исполнительной власти, прежде всего, обусловлены их общими направлениями деятельности, в которых выражается сущность и назначение данной ветви государственной власти. Верно отмечает А.С. Сахарова: «Необходимо учитывать, что функции исполнительной власти тесно взаимосвязаны с функциями государства, которые в свою очередь зависят от целей и задач, стоящих перед государством на современном этапе. Соответственно, в процессе исторического развития

государства в функциях исполнительной власти происходят определенные изменения: возникают новые направления деятельности, в некоторых из функций отпадает необходимость, другие изменяют свое содержание, но неизменной является исполнительная функция, которая служит основой для всех других»¹⁴. Тем не менее, ученые-правоведы имеют различные представления о природе и составе функций исполнительной власти. Так, например, Ю. М. Козлов наиболее важными функциями исполнительной власти считает правоохранительную функцию, функцию координации, регулирования и функцию организации¹⁵.

Ю.Н. Старилов выделяет такие общие функции исполнительной власти, как: исполнительная – функция исполнения законов; правозащитная – функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; социально-экономическая – направленная на обеспечение благосостояния населения и удовлетворение публичных интересов; функция обеспечения законности и конституционного порядка в стране; регулирующая – в рамках которой осуществляются руководство, контроль, координация, учет, прогнозирование и т.д.; нормотворческая; охранительная¹⁶. Эти функции можно отнести ко всем без исключения органам исполнительной власти, тогда как К.С. Бельский приходит к выводу о наличии двух уровней функций исполнительной власти. Три основные, имеющие глобальное значение для жизни общества: функция охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности; регулятивно-управленческая функция, представляющая собой деятельность по руководству экономикой, финансами, культурой, наукой, образованием, здравоохранением, обороной, внутренними и внешними делами государства; функция обеспечения прав и свобод граждан, по его мнению, составляют первый уровень, содержание функций которого вытекает из субстанциональной природы исполнительной власти. Функции второго уровня имеют вспомогательный характер, как считает К.С. Бельский, и направлены на обслуживание трех основных функций, к которым он относит: нормотворческую функцию, заключающуюся в издании органами исполнительной власти нормативных актов управления; оперативно-исполнительную, которая заключается в реализации органами исполнительной власти правовых норм, содержащихся в законах и иных нормативно-правовых актах; юрисдикционную, выражающуюся в применении административных, дисциплинарных, материальных и финансовых санкций к юридическим и физическим лицам¹⁷.

Э. Г. Липатов в качестве функций исполнительной власти выделяет следующие:

– функцию осуществления государственного административного принуждения за нарушение правил управления;

– разрешительную функцию, связанную с выдачей органами государственной власти, их должностными лицами разрешений (лицензий) на



осуществление определенного вида деятельности и конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

– регистрационную функцию, выражающуюся в регистрации актов, документов, прав, объектов;

– функцию управления государственным имуществом, состоящую в осуществлении полномочий собственника в отношении имущества, в том числе и переданного государственным унитарным предприятиям, казенным предприятиям и государственным учреждениям, а также управления находящимися в государственной собственности акциями открытых акционерных обществ;

– функцию по оказанию государственных услуг, понимаемую как осуществление органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных законодательством условиях неопределенному кругу лиц¹⁸.

При реализации данных функций обнаруживается необходимость постоянного взаимодействия органов исполнительной власти федерального и регионального уровня.

По мнению А. Бланкенагеля, для федеративного устройства нетипична и даже чужеродна ситуация, в которой федеральные учреждения и учреждения субъектов Федерации являются частями единой (иерархической) структуры, поскольку это ставит под сомнение одну из главных лежащих в основе федерализма идей – вертикальное разграничение власти. Наличие единой иерархической структуры в сфере исполнительной власти, по его мнению, подразумевает следующее:

– существование многослойной системы вышестоящих и подчиненных им государственных органов с образованием хорошо известной пирамиды системы исполнительной власти;

– направление вышестоящими государственными органами приказов и инструкций в адрес нижестоящих, подчиненных государственных органов;

– возможность участия вышестоящих органов исполнительной власти в решении задач, находящихся в ведении нижестоящих органов исполнительной власти;

– контроль со стороны вышестоящих государственных органов за соблюдением законов нижестоящими, подчиненными государственными органами;

– возможность назначения должностных лиц вышестоящими органами исполнительной власти в нижестоящие органы исполнительной власти;

– возможность применения различных санкций (например, признание нормативных актов недействительными, финансовые санкции или дисциплинарные взыскания с должностных лиц);

– отсутствие судебной защиты в отношении действий высшего эшелона органов государственной власти¹⁹.

Действительно, прямого «вертикального» подчинения в системе органов исполнительной власти федерального и регионального уровня нет, можно с уверенностью говорить лишь об их взаимодействии и взаимовлиянии. Свидетельством этого является правовой механизм заключения соглашений о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации. Причем передавать такие полномочия эти органы могут только в сфере совместного ведения, определенного ст. 72 Конституции РФ. Возможность заключения между ними соглашений о передаче друг другу части своих полномочий отражена в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а конкретный механизм определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»²⁰. Однако нельзя сказать, что осуществление на практике данных соглашений полностью решает проблему повышения эффективности взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Зачастую органам исполнительной власти субъектов Федерации достаточно сложно установить профессиональные и деловые связи с федеральными министерствами, агентствами, службами, государственными комитетами по вопросам их деятельности. Представляется, что в данном случае инициатива должна исходить от федеральных структур, которые должны нормативно закрепить параметры такого взаимодействия.

Кроме того, важную роль при взаимодействии Российской Федерации и субъектов РФ играет высшее должностное лицо субъекта РФ, который в соответствии с п. 1 «д» ч. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 22 сентября 1999 г. обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации с иными органами государственной власти субъекта Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями²¹. Именно высшее должностное лицо отвечает за нормальное функционирование всех органов исполнительной власти, находящихся на территории субъекта Федерации,



обеспечивает реализацию прав и свобод граждан, защиту их от любых преступных посягательств.

Таким образом, взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации осуществляется в целях совместного исполнения государственных функций и призвано обеспечить более полное осуществление прав граждан на территории как субъекта Федерации, так и всей России.

Примечания

- 1 Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Изд. 2-е, доп. М., 2005. С. 472.
- 2 См.: Джангирян Ж.Д. Соотношение теории разделения и единства властей // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 10
- 3 См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 272–285.
- 4 См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск. 1995; История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2003. С. 5–29; Исполнительная власть : организация и взаимодействие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2000; Козлов Ю.М. Исполнительная власть : исходные позиции // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992. № 3. С. 14–22; *Он же*. Исполнительная власть : сущность, функции // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992. № 4. С. 3–12; Президент – Правительство – исполнительная власть : российская модель / под ред. И.Г. Шаблинского. М., 1997; Стариков Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 68–137; Тиунова Л.Б. Разделение властей в Российской Федерации : конституционная модель // Правоведение. 1996. № 4. С. 40–47; Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М., 2004.

- 5 Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 21.
- 6 Стариков Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. С. 93,
- 7 Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 1998. С. 31.
- 8 Сахарова А.С. Исполнительная власть : Проблемы дефиниции // Сибирский юридический вестник. 2003. № 2.
- 9 См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 21–22.
- 10 См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 1. С. 94–103.
- 11 Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 24–31.
- 12 См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. С. 88.
- 13 Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. М., 2000. С. 14.
- 14 Сахарова А.С. Указ. соч.
- 15 Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции. С. 3–12.
- 16 См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. С. 99–101.
- 17 Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14–21.
- 18 Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов, 2009. С. 87.
- 19 Бланкенгель А. Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации – какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.
- 20 Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 50, ст. 5953.
- 21 Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2010. № 15, ст. 1737, 1746; № 19, ст. 2291; № 25, ст. 3070; № 31, ст. 4186, 4198; № 32, ст. 4298; № 40, ст. 4969.

УДК 342.7 (470+571+517.3)

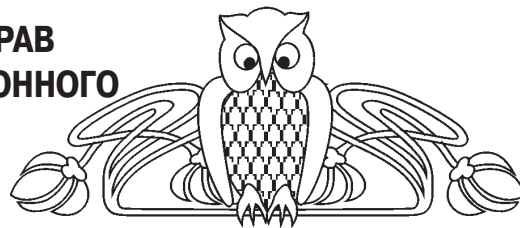
ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ И МОНГОЛИИ

Чулуунжав Амарбаяр

Саратовский государственный университет
E-mail: amarbayar_fw@yahoo.com

В статье проводится сравнительно-правовой анализ защиты социально-экономических прав граждан в деятельности Конституционного суда Российской Федерации и Монголии. Автор рассматривает решения Конституционного суда обеих стран как один из важных способов защиты социально-экономических прав граждан.

Ключевые слова: социально-экономические права, конституционное правосудие России и Монголии.



**Protection of Socio-Economic Rights of Citizens
in the Activities of the Constitutional Court of the Russian
Federation and Mongolia**

Chuluunjav Amarbayar

The paper done comparative legal analysis of the protection of socio-economic rights of citizens in the activities of the Constitutional Court of the Russian Federation and Mongolia. The author reviews the Constitutional Court's decision in both countries as one of the most important methods to protect social and economic rights of citizens.