

УДК 342.6

**ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РФ, ПРОБЛЕМА
«ДВОЙНОГО ПОДЧИНЕНИЯ» ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ**

Н. В. Назаренкова

*Бакалавр,
Оренбургский государственный
аграрный университет,
г. Оренбург, Россия*

**ORGANIZATION OF EXECUTIVE POWER IN THE RUSSIAN
FEDERATION, THE PROBLEM OF «DUAL SUBORDINATION»
OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE SUBJECTS OF FEDERATION**

N. V. Nazarenkova

*Bachelor,
Orenburg state agrarian University,
Orenburg, Russia*

Summary. The article is devoted to the problem of organization of the Executive authorities of the Russian Federation, namely the problem of «double subordination» of Executive authorities in subjects of the Federation. Identified and due to the need to reform of Executive authorities in subjects of the Federation, to achieve their competent and effective performance.

Keywords: nomadic Kazakhs; double subordination; problem; reform; Executive authorities.

Россия является федеративным государством, это говорит о том, что государственная власть в ней осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Из этого следует, что федеративный характер государства говорит о сложных взаимоотношениях между носителями публичной власти и обуславливает децентрализацию государственного управления. Хотелось бы сказать о том, что и в европейских государствах признанным условием эффективности государственной власти являются её децентрализация и деконцентрация.

Профессор М. Йештадт обращает внимание на то, что такие принципы, как разделение властей и федерализм теснейшим образом переплетаются между собой, т. к. и то и другое является результатом правовой организации государственной власти и предполагает распределение полномочий по осуществлению государственной власти между органами государственной власти. Процесс устройства правового государства предполагает распределение полномочий между органами государственной власти таким образом:

1) разделение полномочий по горизонтали, что включает в себя разделе-

ние между законодательными, исполнительными и судебными органами государственной власти;

2) разделение полномочий по вертикали, т. е. между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Органы власти субъектов федерации тоже работают по принципу разделения властей т. е. в каждом из них имеется законодательный орган (Дума, Законодательное Собрание, Государственный Совет и т. д.) и органы исполнительной власти, которыми руководят или единоличные органы (состоящие из одного человека, Президента, Губернатора и т. д.), или коллегиальные (состоящие из нескольких лиц, например, Правительство). Органы субъектов федерации напрямую не подчиняются федеральным властям, поэтому, например, Президент РФ не может дать команду губернатору области что-либо сделать, за исключением случаев, которые указаны в законе. Но в то же время субъекты федерации должны выполнять акты федеральных органов, которые приняты по вопросам их ведения или по вопросам совместного ведения России и её субъектов. Поэтому можно

говорить о том, что между центральными органами и субъектами Федерации есть разделение властей по вертикали.

Основные черты исполнительной власти раскрываются в её независимости и самостоятельности как ветви государственной власти, имеющие свои принципы, универсальную, предметную и организующую природу. Исполнительная власть в РФ проявляется в системе государственных органов исполнительной власти, которая наделена государственно-властными полномочиями. Одной из главных задач данной ветви власти является исполнение законов и других актов законодательной власти, а также их реализации определёнными методами, предусмотренными законодательством. Цель исполнительной власти можно определить, как обеспечение безопасности личности, общества, государства. Исполнительная власть – это инструмент защиты и обеспечения интересов гражданского общества и его отдельных членов. В юридической науке исполнительная власть представляет собой сложное структурное государственное образование, которое представляет собой совокупность государственных органов, наделённых соответствующими властными полномочиями. Она носит организующий характер, наделена полномочиями по применению средств принуждения для решения поставленных перед ней задач, должна быть признана большинством граждан (т.е. легитимной) и иметь законное происхождение (т.е. легальной). Исполнительная власть имеет правовые свойства только в случае, если она является подзаконной властью, это говорит о том, что государственные органы, осуществляющие её реализацию, обязаны в своей деятельности руководствоваться исключительно законом, не должны ему противоречить. В отличие от судебной и законодательной власти исполнительная власть держится на людских, материальных и финансовых ресурсах, которые обеспечивают полноценное функционирование государства. Также справедливо отметить то, что исполнительная власть обладает армией, органами охраны правопорядка, органами безопасности, чиновниками, админи-

страцией и другими государственными органами, которые обеспечивают безопасность человека и общества в целом. Имея такой признак, как универсальность во времени и пространстве, исполнительная власть осуществляется постоянно, непрерывно и везде – на всей территории страны. Исполнительная власть обладает ещё одним не менее важным принципом. Это принцип «двойного подчинения» органов исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Федерации и её субъектов. Как отмечает В. Н. Медведев, данный принцип имеет неразрывную связь с принципом единства системы исполнительной власти.

Принцип «двойного подчинения» не закреплён ни в Конституции РФ, ни в законодательстве вообще, однако в концепции административного права предусмотрено то, что он вытекает из ч. 2 ст. 77 Конституции РФ. «Двойное подчинение» органов исполнительной власти заключается в том, что имеются две подсистемы органов исполнительной власти:

а) федеральная подсистема органов исполнительной власти;

б) региональная подсистема органов исполнительной власти, некоторая часть вопросов находящаяся в их ведении совпадает (предметы совместного ведения Федерации, и её субъектов).

Это говорит о том, что совпадают их цели и действия. При принятии решения реализации эти цели должны быть согласованы. Это можно осуществить, если грамотно выстроить соответствующую вертикаль власти со всеми необходимыми организационными и методическими элементами единой системы.

Модель «Двойного подчинения» не является чем-то новым, она уже жила ранее в системе союзно-республиканских министерств и ведомств, и также не была закреплена в законодательстве.

И. А. Полянский отмечает, что «в нынешних условиях, учитывая усилившуюся самостоятельность субъектов Федерации, развитие предприятий и организаций различных форм собственности, содержание «двойного подчинения» не может оставаться прежним: необходимы более гибкие формы

взаимоотношений, хотя положительный опыт мог бы быть учтён при установлении вертикальных связей».

Решение проблемы «двойного подчинения» в современной организации и деятельность исполнительной власти

При проведении административной реформы, в которой приспособивался советский исполнительный аппарат к потребностям проводимых в стране политических и экономических преобразований, существенным образом не был затронут вопрос о реформировании правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ. На настоящий момент в субъектах РФ органы исполнительной власти пока ещё не имеют единообразия в видах, а также в законодательном наполнении элементов правового статуса. Данный пробел приводит к разногласию при взаимодействии органов исполнительной власти Федерации с органами исполнительной власти субъектов Федерации.

В. М. Медведев считает, что было бы целесообразно закрепить федеральным законом такую норму, которая бы устанавливала в субъектах РФ трёхзвенную систему органов исполнительной власти, эти три звена образовывались бы из министерств, служб, агентств – по аналогичной системе с федеральными органами исполнительной власти.

Данная процедура позволит облегчить взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Но возникает вопрос, не будет ли это противоречить ч. 1 ст. 77 Конституции РФ.

Противоречия со ст. 77 Конституции РФ можно избежать, если предложенная система будет закреплена в рамках предметов ведения и в рамках предметов совместного ведения Федерации и её субъектов. Т. к. согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Федерации и её полномочий по предметам совместного ведения РФ и её субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

И. А. Полянский по данному вопросу отмечает, что система органов исполнительной власти предполагает определенную связь их по вертикали,

усиление централизации в их взаимоотношениях.

Следовательно, с одной стороны – самостоятельность, а с другой единство и системность.

При создании единой системы исполнительной власти должно произойти повышения уровня управляемости в стране с учётом сложного федеративного устройства и размеров территории России. Хотя при этом необходимо учесть разграничение предметов ведения в Федерации, правовой статус, обеспечить единство в подходах к определению критериев разграничения органов, однотипность при решении общих задач.

Хотелось бы отметить, что изложенное положение нуждается в основательной проработке. Юридическая литература говорит о том, что самостоятельность федеральных органов, организационно-правовые формы деятельности органов всех уровней в своём большинстве имеют зависимость от целесообразного разграничения предметов ведения между Федерацией и её субъектами, также имеется необходимость и в разграничении функций и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Подводя итог, справедливо будет сказать, что без дальнейшего реформирования на федеральном уровне органов исполнительной власти субъектов РФ, создания правовых механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, совершенствование единой системы исполнительной власти и укрепления властной вертикали невозможно.

Достичь поставленных целей будет проблематично, если не будет разработан механизм «двойного подчинения» органов исполнительной власти субъектов РФ, а так же усовершенствована уже имеющаяся модель организации единой системы исполнительной власти с использованием модели «двойного подчинения».

Необходимо произвести реформу органов исполнительной власти субъектов РФ, установить их правовой статус на уровне федерального законодательства, а также закрепить принцип

«двойного подчинения» тех органов исполнительной власти, которые созданы для осуществления полномочий в рамках предметов совместного ведения Федерации и её субъектов.

Проблема «двойного подчинения» органов исполнительной власти требует глубокой проработки не только в науке административного права, но и на практике, т. к. нет определённости во взаимоотношениях одноименных федеральных и региональных органов управления, выполняющих одинаковые функции, но на разных уровнях.

Библиографический список

1. Горшкова Н. Г. Понятие и сущность механизма осуществления исполнительной власти // Актуальные проблемы правопорядка. Вып. 5 / под ред. А. И. Бобылева, Н. А. Духно. – М., 2002. – С. 69.
2. Козлов Ю. М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского университета. – 1992. – № 10. – (Сер. «Право»); Керимов А. Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. – 2001. – № 9; Фосскуле А. Система исполнительной власти в Федеративной Республике Германии // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 2004. – № 1 (46). – С. 81.
3. Медведев В. Н. Журнальный клуб Интелрос «Credo New». – 2012. – № 1.
4. Полянский И. А. Федерализм и исполнительная власть на современном этапе развития РФ: дис. ... д-ра юр. наук. – М., 2003. – С. 225.
5. Романовский Г. Б. Система органов исполнительной власти в субъектах Российской

Федерации: проблемы организации и функционирования // Публично-правовые исследования: Ежегодник Центра публично-правовых исследований. – М., 2008. – Т. 3. – С. 72.

6. Jestaed M. Bundesstaat als Verfassungsprinzip // Handbuch des Staatsrechts. Band II. Verfassungsstaat / Her. J. Iensee und P. Kirchhof. Heidelberg. – 2004. – S. 821–822.

Библиографический список

1. Gorshkova N. G. Ponyatie i suschnost mehanizma osuschestvleniya ispolnitelnoy vlasti // Aktualnye problemy pravoporyadka. Vip. 5 / pod red. A. I. Bobyleva, N. A. Duhno. – M., 2002. – S. 69.
2. Kozlov Yu. M. Ispolnitelnaya vlast: suschnost, funktsii // Vestnik Moskovskogo universiteta. – 1992. – № 10. – (Ser. «Pravo»); Kerimov A. D. Ispolnitelnaya vlast v sisteme razdeleniya vlastey // Grazhdanin i pravo. – 2001. – № 9; Fosskule A. Sistema ispolnitelnoy vlasti v Federativnoy Respublike Germanii // Konstitutsionnoe pravo: vostochno-evropeyskoe obozrenie. – 2004. – № 1 (46). – S. 81.
3. Medvedev V. N. Zhurnalnyiy klub Intelros «Credo New». – 2012. – № 1.
4. Polyanskiy I. A. Federalizm i ispolnitelnaya vlast na sovremennom etape razvitiya RF: dis. ...d-ra. yur. nauk. – M., 2003. – S. 225.
5. Romanovskiy G. B. Sistema organov ispolnitelnoy vlasti v sub'ektah Rossiyskoy Federatsii: problemy organizatsii i funktsionirovaniya // Pulichno-pravovyye issledovaniya: Ezhegodnik Tsentraulichno-pravovyyih issledovaniy. – M., 2008. – T. 3. – S. 72.
6. Jestaed M. Bundesstaat als Verfassungsprinzip // Handbuch des Staatsrechts. Band II. Verfassungsstaat / Her. J. Iensee und P. Kirchhof. Heidelberg. 2004. – S. 821–822.

© Назаренкова Н. В., 2014.