

помощи (ч. 3 ст. 41), право обучающихся, испытывающих трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации на получение психолого-педагогической и социальной помощи (ст. 42), право на участие в целевом приеме в образовательные учреждения высшего профессионального образования (ст. 56), право на получение документов об образовании, обучении, квалификации (ст. 60), право на прекращение образовательных отношений (ст. 60) и т.д.

В целом следует признать, что посвященные анализируемым правам нормы рассредоточены по всему тексту Закона № 273 и в отдельных случаях, трудно понять, являются ли они административными правами в чистом виде или же выступают в качестве форм, гарантирующих широкий круг прав граждан в образовательной сфере, закрепленных в иных нормативных актах

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 31, ст. 1025.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

³ См., например: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007; Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003; *Стрекозов В.Г.* Конституционное право России: учебник. М., 2013 и т.д.

⁴ См.: *Братановский С.Н.* Административное право: учебник. М., 2014. С. 66.

⁵ Некоторые ученые подобное право рассматривают одновременно и как обязанность. См., например: Управление качеством образования / под ред. М.М. Поташника. М., 2012. С. 188; *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 67; *Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б.* Правовые основы развития народного образования. Алма-Ата, 1983. С. 82.

⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 18, ст. 566.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23, ст. 2199.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2965.

⁹ URL: <http://30olya.edusite.ru/> (дата обращения: 10.12.2014).

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 2, ст. 310.

¹¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

А.Г. Коломейцева

К ВОПРОСУ О СТАТУСЕ И ФУНКЦИЯХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье предпринята попытка выявить особенности конституционно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти, установить специфику их формирования, организационных начал, взаимодействия с Правительством и Президентом РФ. Затрагиваются проблемы такого элемента статуса федеральных органов исполнительной власти, как их функции, обусловленные, прежде всего, видовой спецификой каждого органа; проблемы конституционно-правового закрепления статуса федеральных органов исполнительной власти. Предлагаются пути дальнейшего совершенствования данного статуса.

Ключевые слова: Конституция РФ, разделение властей, исполнительная власть, система и структура федеральных органов исполнительной власти, Президент РФ, Правительство РФ, конституционно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти, функции органов исполнительной власти.

A.G. Kolomeytseva

FOR THE STATUS AND THE FUNCTIONS OF FEDERAL EXECUTIVE BODIES

This article is an attempt to reveal the constitutional and legal status features of the federal executive bodies, to establish the specificity of its formation, organizational principles, the interaction with the Government and the President of the Russian Federation. There is also discussion of the problems of such an element of the federal executive bodies' status as their functions, which are determined, above all, by the specific character of each body. The author analyzes the problems of constitutional and legal consolidation of the federal executive bodies status and he offers the ways to further status improvement.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, power separation, executive power, the system and the structure of federal executive bodies, President of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, the constitutional and legal status of federal executive bodies, executive bodies function.

Одним из основополагающих принципов правового государства является принцип разделения властей. Статья 10 Конституции РФ гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную». Данная статья устанавливает также принцип самостоятельности каждой ветви государственной власти. Эти положения основ конституционного строя раскрываются в гл. 5–7, закрепляющих конституционно-правовой статус органов государственной власти. Особое место среди них занимают нормы о правовом статусе органов исполнительной власти. Глава 6 Конституции РФ устанавливает конституционно-правовой статус Правительства как органа, осуществляющего исполнительную власть в Российской Федерации. Однако даже на федеральном уровне исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет не только Правительство, но и развернутая система федеральных органов исполнительной власти. В Конституции РФ отсутствует как дефиниция федерального органа исполнительной власти, так и регламентация его функций и полномочий. Понятие органа исполнительной власти имеется в Конституции РФ (ст. 10, 66); понятие федерального органа исполнительной власти — в ст. 71, однако содержание данных терминов в Конституции РФ не раскрыто, отсутствует в ней и дефиниция понятия исполнительной власти.

Понятие исполнительной власти разрабатывается в России преимущественно учеными-теоретиками конституционного и административного права и не закреплено не только в Конституции РФ, но и в иных нормативных правовых актах. При этом в отличие от законодательной и судебной сущность исполнительной власти является весьма неоднозначной и требует своего законодательного закрепления. В научной среде исполнительная власть трактуется как деятельность специальных органов государственной власти по управлению государством, состоящая в осуществлении их функций и компетенции¹, и понимается как ветвь государственной власти, реализующая нормы права для регулирования отношений в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах². Представляется, что исполнительная власть — это ветвь государственной власти, цель которой — исполнение законов и обеспечение их исполнения иными субъектами права путем нормотворчества, правоприменения и правоохраны.

Еще в 2005 г. А.Ф. Ноздрачев отмечал, что российская Конституция оставила открытыми вопросы о системе и структуре исполнительной власти и ее функциональной ориентации. По его словам, закрепить принципы организации органов исполнительной власти; обозначить критерии определения каждого вида этих органов; сформулировать задачи и функции каждого вида и т.д. предполагалось в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», однако этого так и не было сделано³.

Возможно, в первое пятилетие после принятия Конституции РФ это было в какой-то мере обусловлено, тем, что новая структура государственной власти еще не была окончательно сформирована, было неизвестно, осуществления каких функций потребует от исполнительной власти новый экономический и социальный порядок, поэтому в данной сфере требовалась определенная гибкость. Однако в конечном итоге это вылилось в то, что система и структура федеральных органов исполнительной власти неоднократно менялись, иногда несколько раз в год, фактически не имея правовой базы, определяющей порядок данных изменений. При этом изменение структуры как конкретного перечня органов исполнительной власти может быть как позитивным, так и негативным, но не вызывает сомнений, что оно «затрагивает все аспекты функционирования системы, означает изменение функций государственного регулирования, объектов и «объемов» регулирования, видов органов исполнительной власти, их компетенции, форм и порядка реализации полномочий ... и т.д.»⁴.

Подобная ситуация потребовала проведения административной реформы, которая реализовывалась в несколько этапов, наиболее значимым из которых стал период с 2003 по 2005 годы, когда была во многом оптимизирована система федеральных органов исполнительной власти, включившая в себя только три вида данных органов: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Кроме того, был проведен детальный анализ функций федеральных органов исполнительной власти, что позволило оптимизировать структуру этих органов, упразднить органы, осуществляющие дублирующие либо избыточные функции, передать их полномочия другим органам либо на другой уровень. Однако административная реформа не решила всех проблем организации и функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации.

В настоящее время исполнительная власть представляет собой наиболее существенную часть государственного аппарата как по количеству органов, так и по обладанию материальными и человеческими ресурсами и по кругу полномочий, которыми данные органы наделены и которые реализуются практически во всех сферах функционирования государства и общества, и при этом статус ее органов остается наименее урегулированным нормами конституционного права.

В ч. 1 ст. 11 Конституции РФ в рамках реализации принципа разделения властей устанавливается, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ и суды РФ. Указанная статья не устанавливает взаимоотношения данных органов и не указывает, к какой из ветвей государственной власти они относятся. Ее смысл раскрывается в гл. 4–7.

В соответствии со ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство. Однако в самой Конституции устанавливаются преимущественно способ формирования Правительства, круг его полномочий и ответственность перед Президентом РФ и Федеральным со-

бранием. При этом максимальной совокупностью полномочий по формированию Правительства обладает Президент РФ. Во-первых, им назначается Председатель Правительства с согласия Государственной Думы. Статья 111 Конституции РФ предоставляет Президенту право троекратного внесения кандидатуры Председателя Правительства на утверждение Государственной Думы, в случае же троекратного отклонения представленных кандидатур нижней палатой парламента Президент назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Долгое время смысл ч. 4 ст. 111 Конституции РФ служил предметом дискуссий, поскольку путем лингвистического толкования текста данной части невозможно определить, вправе ли Президент троекратно предлагать Государственной Думе кандидатуру одного и того же лица на должность Председателя Правительства или все же в данном случае подразумеваются разные лица. Точку в споре поставило Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации», в котором разъясняется, что Президент вправе представлять одного и того же кандидата на должность Председателя Правительства дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата⁵. Разумеется, толкование Конституции — одно из основных полномочий Конституционного Суда РФ, его постановления являются окончательными и обжаловать их нельзя, но представляется, что разработчики Конституции все же вкладывали иной смысл в данную норму. Возможность предложения трех различных кандидатур Председателя Правительства РФ является элементом механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей. Если Государственная Дума не согласна с конкретной кандидатурой Председателя Правительства, Президент должен представить иного кандидата. После утверждения кандидатуры Председателя Правительства Государственная Дума в своем роде берет на себя часть ответственности за эффективное функционирование системы исполнительной власти, подтверждая соответствие назначенного Председателя Правительства всем предъявляемым требованиям. Как отмечает Р.М. Дзидзоев (всецело поддерживая закрепленный в Конституции РФ порядок назначения Председателя Правительства РФ), участие парламентской палаты в назначении премьера служит едва ли не главной гарантией самостоятельности Правительства, позволяющей ему рассчитывать на парламентскую поддержку⁶.

В то же время троекратное предложение одной и той же кандидатуры Председателя Правительства становится в руках Президента мощным инструментом воздействия на законодательный орган, который фактически под угрозой роспуска, в конце концов, утвердит любую кандидатуру Председателя Правительства, тем более что в случае роспуска Государственной Думы Президент все равно назначит на должность Председателя Правительства РФ того кандидата, который изначально был им предложен. Кроме того, Президент РФ обладает значительными полномочиями и в сфере формирования состава Правительства РФ. Статья 112 Конституции РФ устанавливает, что Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а также предлагает кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Однако ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не устанавливают механизма утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти и назначения на должность членов Правительства, особенно в случаях возникновения разногласий по данным

вопросам между Президентом и Председателем Правительства РФ. Поскольку Председатель Правительства всего лишь вносит предложения по соответствующим вопросам, предполагается, что право принятия окончательного решения принадлежит только Президенту РФ. В то же время формальное участие Председателя Правительства в министерских назначениях является обязательным. Если исходить из точного смысла Основного Закона, Президент РФ вправе назначать заместителей Председателя Правительства и федеральных министров только по адресному предложению главы Правительства, в отсутствие которого назначения не могут состояться⁷. Поэтому необходимо внести в Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁸ изменения, касающиеся последствий назначения заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров без участия Председателя Правительства, а также установить процедуру внесения Председателем Правительства РФ предложений о составе Правительства РФ и порядок согласования конкретных кандидатур. Возможно, целесообразным было бы установление обязательности утверждения Президентом кандидатур федеральных министров, руководящих министерствами, которые находятся в ведении Правительства РФ. При существующем порядке формирования Правительства РФ его Председатель значительно ограничен в осуществлении своих функций руководителя, поскольку он не может в полной мере нести ответственность за работу тех членов Правительства, которые имеют с ним политические либо иные разногласия по поводу осуществления функций того или иного органа, и при этом фактически назначены на должность Президентом РФ, а не Председателем Правительства.

Действующий в настоящее время Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» содержит, как представляется, ряд иных пробелов и противоречий. Например, несмотря на то, что, возглавляя единую систему исполнительной власти, Правительство во многом подотчетно и подконтрольно Президенту РФ. В ст. 6 указанного Закона содержится норма о том, что в соответствии с указами Президента РФ заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Таким образом, осуществляется слияние исполнительной и президентской властей, что кардинально нарушает не только принцип разделения властей, но и принцип самостоятельности органов различных ветвей власти, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ. В связи с этим представляется целесообразным исключить данную норму из Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Формирование структуры федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации практически целиком зависит от усмотрения действующего Президента РФ и при этом он как глава государства ни перед кем не отчитывается о целесообразности принятого решения, даже если изменение структуры федеральных органов исполнительной власти не принесло ожидаемых результатов. Ярким примером тому может служить создание в 2004 г. Федеральной миграционной службы сначала как органа, подчиненного Министерству внутренних дел, затем переподчиненного Правительству РФ с целью повышения эффективности государственного управления в миграционной сфере, а затем ее ликвидация в 2016 г. и передача ее полномочий Министерству внутренних дел по той же причине⁹. В связи с этим в законодательстве следует закрепить

принцип обоснованности формирования той или иной структуры федеральных органов исполнительной власти.

Неоднозначным для конституционно-правового статуса органов исполнительной власти является и вопрос об их системе. Дело в том, что термин «система федеральных органов исполнительной власти» содержится только в ст. 71 Конституции РФ, которая относит к ведению Российской Федерации в т.ч. установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности. Однако совершенно ясно, что при формировании федеральных органов исполнительной власти необходимо определить не только их структуру, т.е. конкретный перечень, но и систему, т.е. видовой состав в их взаимосвязи с указанием подчиненности. Следует учесть, что при полном отсутствии конституционно-правового регулирования на законодательном уровне установления системы федеральных органов исполнительной власти в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» содержится ст. 12 «Общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти»¹⁰. Таким образом, один из видов федеральных органов исполнительной власти уже является определенным — это федеральные министерства. Иные виды федеральных органов исполнительной власти нигде не конкретизируются. Наличие федеральных министерств в системе федеральных органов исполнительной власти является обоснованным, поскольку в состав Правительства РФ входят федеральные министры, т.е. руководители соответствующих министерств. Вопрос о том, в чьей компетенции должно находиться установление системы федеральных органов исполнительной власти, нормативным правовым актом какого уровня она должна утверждаться, побудил депутатов Государственной Думы в 1999 г. обратиться с соответствующим запросом в Конституционный Суд РФ. Конституционный Суд РФ разъяснил, что определение видов федеральных органов исполнительной власти осуществляется посредством федерального закона. Однако до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности¹¹. Таким образом, установление системы федеральных органов исполнительной власти входит в круг полномочий Президента РФ, однако целесообразнее было бы закрепить данное право на законодательном уровне. Кроме того, формирование системы, т.е. видового состава федеральных органов исполнительной власти, не может быть произвольным действием. Система органов зависит от того, на основе какого принципа она формируется. Между тем в настоящее время остается открытым вопрос о принципах формирования системы федеральных органов исполнительной власти. Он не разрешен ни в самой Конституции РФ, ни в актах ее толкования. Из каких критериев исходил Президент РФ, устанавливая своим Указом в 1996 г. такие виды федеральных органов исполнительной власти, как министерства РФ (федеральные министерства), государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России, и почему Указом от 9 марта 2004 г. № 314 эта система была изменена и в нее были включены только 3 вида федеральных органов исполнительной власти — федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства? Действующее законодательство не дает ответа на эти вопросы, поэтому на законодательном уровне необходимо закрепить прин-

ципы формирования структуры федеральных органов исполнительной власти, а также обоснованность принятия решений об изменениях данной структуры.

Фактически система федеральных органов исполнительной власти построена по функциональному принципу, однако ни в Конституции РФ, ни в каком-либо ином действующем законодательстве данный принцип никак не закреплён и не обоснован. Более того, функциональный подход к построению системы федеральных органов исполнительной власти является весьма зыбким уже потому, что имеется угроза возникновения избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, приводящих к разрастанию бюрократического аппарата и затрудняющих согласованное взаимодействие различных органов, а также потому, что изменение структуры органов исполнительной власти означает не столько изменение видов органов исполнительной власти, их компетенции, сколько форм и порядка реализации их функций. Пока же в законодательстве отсутствует однозначное определение функций органов исполнительной власти. Более того, легальное использование этого термина, как правило, не имеет под собой научной основы. Им зачастую обозначаются и задачи, и компетенция, и полномочия, и основные направления¹². Представляется, что под функциями федеральных органов исполнительной власти следует понимать нормативно установленные основные направления деятельности данных органов, необходимые для реализации их целей и осуществления задач, в рамках исполнения которых соответствующие органы осуществляют свои государственно-властные полномочия.

В свете изложенного представляется, что в Конституции РФ следует сформулировать понятие исполнительной власти, закрепить норму о том, что Правительство является высшим федеральным органом исполнительной власти (поскольку в настоящее время данное положение установлено только Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П, и, несмотря на мнение многих конституционалистов о том, что развитие и совершенствование Конституции РФ возможно не путем внесения в нее изменений, а путем правосотворчества Конституционного Суда РФ, представляется, что данное положение должно быть закреплено в законе). Следует внести изменения в действующий Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», установив четкую процедуру формирования Правительства, а также исключив положения о том, что члены Правительства могут занимать должности полномочных представителей Президента. Кроме того, необходимо принять Федеральный конституционный закон о федеральных органах исполнительной власти, закрепляющий порядок формирования системы данных органов, за исключением Правительства РФ, определяющий полномочия Президента РФ по установлению их структуры и содержащий основные принципы формирования системы федеральных органов исполнительной власти. В законе следует определить содержание понятия «функции органов исполнительной власти», а также, каким именно образом данные функции должны распределяться между различными их видами.

¹ См., например: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 89.

² См., например: *Лапина М.А.* Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2006.

³ См.: *Ноздрачев А.Ф.* Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 9–21.

⁴ Там же.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

⁶ См.: Дзидзоев Р.М. Правительство России: некоторые вопросы формирования и состава // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 39–43.

⁷ Там же.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712.

⁹ См.: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2071.

¹⁰ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712.

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 6, ст. 866.

¹² Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 7.

А.В. Колязина

ПЕРСПЕКТИВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В РОССИИ

В статье рассматриваются понятие и содержание государственной контрольно-надзорной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Анализируется текущее состояние реформы государственного контроля и надзора; обозначены ее перспективы.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство, реформа государственного контроля и надзора, юридические лица, индивидуальные предприниматели.

A.V. Kolyazina

THE PROSPECTS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE STATE CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN HOUSING AND UTILITIES SECTOR IN TERMS OF REFORM OF THE STATE CONTROL AND SUPERVISION IN RUSSIA

The article discusses the concept and content of state control and supervision in sphere of housing and communal services. The author analyzes the current state of the reform of the state control and supervision, and conclusions about its prospects in the housing sector.

Keywords: supervisory activities, housing and communal services, reform of the state control and supervision, legal entities, individual entrepreneurs.

Наряду с государственным контролем и государственным надзором в числе организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины в государственно-управленческой сфере традиционно выделяется государственная контрольно-надзорная деятельность. Сочетанием в ней отдельных элементов

© Колязина Александра Владимировна, 2017

Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aleksandra_meshk@mail.ru