ганов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Собрание законодательства РФ. 2010. № 26. Ст. 3331.

12. Постановление Правительства РФ от 11.04.2005 № 206 (в ред. от 19.06.2012) «О Федеральном медико-биологическом агентстве» // Российская газета. 2005. № 84; Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3527.

13. Приказ Росрыболовства от 20.08.2010 № 708 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством по рыболовству государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 51.

14. Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (в ред. от 30.06.2012) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 5068; Собрание законодательства РФ. 2012. № 28. Ст. 3905.

15. Постановление Правительства РФ от 26.06.2004 № 314 (в ред. от 25.04.2012) «Об утверждении Положения о Федеральном космическом агентстве» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2777; Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2411.

УДК 342.5

Акопов Л.В.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Проблемы юридической модернизации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти весьма актуальны в современной России. В этой связи в настоящей статье ведется дискуссия о путях решения проблемы стабилизации и оптимизации законодательного закрепления организации исполнения конституционных функций Правительства Российской Федерации.

The modernization of federal executive power is very actually problem of contemporary Russia State. That is why in this article discussed about ways to solve the problem of stabilization and optimization legally organization of constitution function of Government of Russia Federation

Ключевые слова: *Конституция Российской Федерации, система федеральных органов исполнительной власти, структура федеральных органов исполнительной власти, Правительство Российской Федерации, модернизация исполнительной власти.*

Key words: *Constitution of Russian Federation, system of federal executive power, Government of Russian Federation, modernization of executive power.*

Соблюдая принцип научности рассмотрения важнейших проблем развития государства и общества, определимся с исходными наиболее емкими (гиперонимными) дефинициями, необходимыми в логике анализа избранной темы.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что в юридическом тезаурусе по неизвестным нам причинам отсутствуют разъяснения понятий «система федеральных органов исполнительной власти» (далее «система ФОИВ») и «структура федеральных органов исполнительной власти» (далее – «структура ФОИВ»). По крайней мере в уже изданных и переизданных юридических энциклопедиях их нет [1]. И это, в общем-то, ненормально, так как понятия «система ФОИВ» и «структура ФОИВ», несомненно, выступают в качестве ключевых категорий политико-юридической организации деятельности общефедеральной исполнительной

власти, а также оказывают сильнейшее воздействие на межрегиональный и региональный уровни ее функционирования.

Заметим, что согласно так называемой структурно-организационной концепции в политологии власть (и прежде всего исполнительная) проистекает из универсальности иерархической структуры организации политической (в первую очередь, государственной) жизни, предполагающей отношения подчинения низших уровней структур высшим [2, с. 94].

В соответствии со статьей 71 («г») Конституции страны установление системы федеральных органов исполнительной власти и порядка их организации и деятельности находится в ведении Российской Федерации [3].

Согласно ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории государства.

С учетом корреспонденции указанных норм Конституции Российской Федерации Конституционным Судом России в постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П [4]и был сделан вывод, предусматривающий необходимость принятия федерального закона о системе федеральных органов исполнительной власти. Однако прежде чем подробнее остановиться на указанном акте конституционного толкования, отметим следующие принципиальные конституционные клаузулы. В соответствии с буквой и духом Основного Закона (часть 2 статьи 77) следует учитывать наличие более широкого понятия, в качестве которого выступает дефиниция «единая система исполнительной власти в Российской Федерации», которую образуют в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации/

Тесная взаимосвязь подсистем единой системы исполнительной власти подтверждается и всем содержанием статьи 78 Конституции России. Как было указано выше, легальное упоминание системы федеральных органов исполнительной власти (системы ФОИВ) содержится в статье 71 («г») Конституции России. Что же касается структуры федеральных органов исполнительной власти (структуры ФОИВ), то о ней сказано в части 1 статьи 112, а именно: «Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти». Однако здесь ничего не говорится о конкретных сроках утверждения структуры ФОИВ президентским указом после внесения такого предложения главой правительства.

Наряду с этим стало обычным делом и саму систему ФОИВ утверждать указами Главы государства. Возвращаясь к постановлению Конституционного Суда России по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации, констатируем, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство Российской Федерации (состоящее из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров), а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов [5]. Учитывая то, что бывшая статья 5 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», содержавшая изначально норму об определении системы ФОИВ путем принятия специального федерального закона, была из него исключена (31 декабря 1997 г., № 3-ФКЗ), Конституционный Суд России установил, что по неурегулированным законодателем вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, Президент РФ может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам [5] (выделено мною. – Л.А.).

Однако, к сожалению, в политико-правовой действительности последнее требование было проигнорировано в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [6, с.10]. Это проявилось, в частности, в установлении первоначально одной-единственной должности заместителя Председателя Правительства Российской Федерации в нарушение статей 83 (пункт «д»), 110 (часть 2), 112 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а также статей 6 и 9 Федерального консти-

туционного закона «О Правительстве Российской Федерации», предусматривающих необходимость наличия как минимум двух заместителей Председателя Правительства Российской Федерации [7, с. 345 – 372].

Необходимо, на наш взгляд, безотлагательно реализовать сформулированное в акте конституционного толкования положение, из которого непосредственно выводится необходимость принятия федерального закона о системе федеральных органов исполнительной власти, на чем достаточно давно настаивают и видные отечественные ученые [8, с. 127 – 128]. Полагаем, что это позволило бы наконец-то существенным образом стабилизировать и легализовать систему федеральных органов исполнительной власти, застраховав ее от дискреционных метаморфоз такого, например, свойства, которое наблюдалось в промежутке между сентябрем 2007 г., когда система ФОИВ была дополнена государственными комитетами, и маем 2008 г. в связи с их упразднением.

Вообще говоря, ни в одном развитом зарубежном государстве нет такой произвольной метаморфозы с организационно-правовыми формами (составными звеньями) системы исполнительных органов власти.

Что касается структуры ФОИВ, то она, как уже было отмечено выше, предлагается Председателем Правительства РФ и утверждается указом Президента РФ. Полагаем, что и структура ФОИВ в случае законодательного закрепления системы ФОИВ станет более предсказуемой и устойчивой, что немаловажно для обеспечения эффективности деятельности федеральной исполнительной власти.

Как известно, вновь утверждённая структура ФОИВ включает в себя 79 федеральных органов исполнительной власти, в том числе 20 федеральных министерств, 34 федеральные службы, 25 федеральных агентств [9, с. 3].

Под непосредственным руководством Главы Российского государства из числа вышеуказанных находится 20 федеральных органов исполнительной власти, в том числе 5 федеральных министерств, 10 федеральных служб и 5 федеральных агентств. Таким образом, практически каждый четвертый федеральный орган исполнительной власти подчиняется напрямую Президенту РФ.

Полагаем, что более оптимальным было бы в перспективе восстановление такой организационно-правовой формы, как государственные комитеты, наиболее подходящие для эффективного и коллегиального управления такими сферами, как научная и инновационно-технологическая политика; социально-экономическое развитие регионов, в том числе районов Сибири и Дальнего Востока; проблемы молодежной политики, печати, связи и массовых коммуникаций. При этом можно было бы уменьшить количество федеральных министерств и федеральных агентств.

Крайне важной проблемой остается обеспечение конституционной ответственности Правительства Российской Федерации и гарантирование соблюдения им всех установленных законодательством принципиальных процессуальных форм его функционирования.

Речь идет прежде всего о том, что Правительство России обязано в соответствии со статьей 27 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» не реже одного раза в месяц проводить свои заседания, в которых заместители Председателя Правительства и федеральные министры обязаны участвовать лично.

Кроме того, статьей 28 названного Закона установлен перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства РФ.

Однако в последние годы устоялась практика рассмотрения большинства этих вопросов исключительно на заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации, который вообще-то предназначен для решения далеко не всех, а лишь оперативных вопросов (статья 29 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). И это, конечно, нельзя признать корректным ни в юридическом, ни в политическом аспектах, так как ведет к преобладанию ускоренного и не вполне легитимного способа решения важнейших вопросов, входящих в компетенцию полного состава высшего федерального органа исполнительной власти.

Вместе с тем нельзя делать из Правительства, как метко выразился Олег Попцов, «некий Разгуляй, что непременно произойдет и с Большим правительством» [10]. Он же верно подмечает, что «для правительства самое главное – управленческий профессионализм, а не омолаживание или демократизация» [10].

В этой связи обращает на себя внимание то, что в составе нового Правительства России учреж-

дена должность Министра Российской Федерации, на которую назначен М.А. Абызов с возложением на него вопросов организации работы Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства. Указанную комиссию предписано образовать решением Правительства Российской Федерации. Идеи, положенные в основу образования такой комиссии, понятны, однако не очень корректно применена «тавтология», которая в определённой мере понижает уровень восприятия гражданами статуса именно Правительства России как конституционного высшего федерального органа исполнительной власти.

Резюмируя все вышеизложенное, следует подчеркнуть, что и система ФОИВ и структура ФОИВ, несомненно, должны подвергнуться качественной правовой модернизации, но при этом не обойтись без подлинной законодательной легитимизации системы ФОИВ и разумной сбалансированной формулы структуры ФОИВ, которые могли бы адекватно ответить на вызовы и угрозы дестабилизирующих факторов как внешнего, так и внутригосударственного характера.

Литература

1. См., например: *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. / Под ред. *М.Ю. Тихомирова.* М., 2001. Большая юридическая энциклопедия. М., Эксмо, 2005. Астахов П.А. Большая правовая энциклопедия. М., Эксмо, 2010. и др.

2.. *Зеркин Д.П.* Основы политологии: Курс лекций. Ростов-на-Дону. 1996.

3. Российская газета. 2009. 21 января.

4. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

5. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

6. Российская газета. 2004. 12 марта.

7. Подробнее об этом см.: *Акопов Л.В., Выголовский Д.С.* Конституционно-правовой анализ системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в свете административной реформы // Правовые реформы в России: теория и практика осуществления. Ростов-на-Дону. 2004.

8. Исполнительная власть в Российской Федерации: Проблемы развития / Отв. ред. докт. юрид. наук И.Л. Бачило. М., 1998.

9. В соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 //Российская газета. 2012. 22 мая.

10. *Попцов О.* Поступил в продажу запах власти. Вход свободный // Литературная газета. 2011. 23 – 29 ноября.

УДК 343.35:342.9

Бойко А.И.

ГЕОПОЛИТИКА, ИДЕОЛОГИЯ, ПРЕСТУПНОСТЬ, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Вместе с другими странами мира Россия встретила третье тысячелетие с новыми вызовами, проблемами и тревогами. Статья посвящена оптимизации правоохранительной деятельности, а в ней оцениваются состоятельность новой идеологии общественного развития, политические установки по реагированию на преступность, затраты на правоохрану, варианты усиления ответственности государства за обеспечение безопасности своих граждан.

Ключевые слова: *геополитика, стратегии, идеология, приватизация, неотвратимость, давность, равенство, ответственность, «цена» правоохранительной деятельности.*