**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

[ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ](#_Toc278550454)

1.1 Государство России

[1.2 Понятие и признаки государственного управления](#_Toc278550456)

1.3 Соотношение исполнительной власти и государственного управления

[1.4 Функции исполнительной власти](#_Toc278550458)

1.5 Содержание исполнительно-распорядительной деятельности

[ГЛАВА 2. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ](#_Toc278550460)

2.1 Исполнительный орган государственной власти: понятие, правовой статус

[2.2 Роль органов исполнительной власти в укреплении Российской государственности](#_Toc278550462)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

[БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК](#_Toc278550464)

**ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы исследования.** Россия переживает сложнейший период становления новой системы государственного управления. Отказ от тоталитаризма как обшественно-политической и государственно-правовой системы заставил искать новые подходы к государственному строительству, основанному на демократических принципах. Начался процесс формирования свободного гражданского общества и демократического государства, базирующегося на рыночной экономике, идеологическом и политическом плюрализме.

Общедемократические принципы управления позволяют создать наиболее эффективную систему государственного управления, адекватно реагирующую на происходящие в обществе изменения. Проблема эффективности государственного управления сегодня, по праву, может быть названа важнейшей составляющей понимания современного государства. Она охватывает большинство частных проблем реализации государственного управления, служит основой для определения форм и методов управленческой деятельности, отражает закономерности, отношения и взаимосвязи, объективно существующие и имеющие особое значения для его организации и функционирования.

Становление новой российской системы государственного управления проходило в условиях быстрого изменения политических, социально-экономических устоев общества, что привело к радикальному изменению системы управления, резкому отказу от старых методов управления. Проведение реформ на основе западных общественных ценностей, таких как приватизация, конкуренция, либерализация цен, без учета российской специфики, истории российского государства привело к конфликту внутри общества, потере социальной стабильности, что неизбежно отразилось на эффективности проводимых преобразований. Реформа государственного управления может быть признана эффективной только в том случае, если она принимается большинством населения и поддерживается им.

Выбор темы исследования обусловлен сложностью и многоплановостью понятия системы государственного управления.

Эффективность административной реформы в России зависит от множества различных факторов. Важное значение в этом плане отводится организации системы исполнительной власти и ее функционирования как единого механизма со всей полнотой реализации функций на различных уровнях.

**Степень разработанности темы.** По проблемам теории государственного управления существует обширная литература. Эти проблемы рассматривались в работах древних мыслителей - Платона и Аристотеля, философов эпохи Возрождения и Нового времени - Н. Макиавелли, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и др.

Российские ученые-правоведы А.С. Алексеев, Н.И. Алексеев, П.И. Алексеев, В.П. Безобразов, Б.Ф. Быков, Н.Н. Ворощилов, В.М. Гессен, Н.П. Дружинин, В.И. Дунаев, И.А. Ильин, К.Д. Кавелин, Ф.Ф. Кокошин, А. А Никитский, П.И. Новгородцев, Л.И. Петражицкий. И.А. Покровский. М.А, Рейснер, А.Г. Тимофеев, Е.Н, Трубецкой, Б.Н.Чичерин и другие заложили основы отечественной теории государства и гражданского общества ими были рассмотрены проблемы отношения между властью и человеком, нравственно-правовые аспекты становления и развития российской государственности, проблемы свободы и правовой ответственности, общественного и правового идеала и ряд других.

Вопросы развития современной системы государственного управления России, различные аспекты этих проблем исследуются в работах Ю.Е. Аврутина, С. Алексеева, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, М.И. Байтина, В.М. Боера, А.Б. Венгерова, Д.П. Зеркина, Э.П. Григониса, В.Г Игнатова, М.К. Исаковой, В И. Каинова, А.И. Ковлер, И.Ю. Козлихина, В М. Корельского, Б.В. Курашвили, И.С. Масликова. А.Н. Медушевского, B.C. Нерсесянна, А.В. Пикулькина, А.И. Радченко, В.П. Сальникова, Л.И.Спиридонова, В.И. Тимошенко, Л.Б. Тиуновой, А.Ф. Чердэнцева, В.А. Четвернина, В.Е.Чиркина, О.И. Юдина и других.

Проблемам эффективности государственного управления, таким ее сторонам как экономическая, социальная, политико-правовая эффективность уделяют значительное внимание как зарубежные исследователи Г.Бухарт, Дж. Кейнс, Ковалевски. X.Кок, Д. Конг, Я. Корнай, М. Крозье, Дж. Маджоне, Дж. Миллер, А. Пигу, Б. Питере, Дж. Ролз, Е. Савас, Г. Саймон, Д. Смитбург, Дж. Стиглиц, В. Томпсон, Л. Якокка и др., так и отечественные исследователи А.В. Курочкин, В.П. Милецкий, Б.А. Райзберг, Л.В. Сморгунов, В.А.Торлопов, Р.А. Фатхутдинов, Л.И. Якобсон и др.

**Объектом исследования** является Российская Федерация и система ее государственной власти.

**Предмет исследования:** изучение и анализ содержания государственного управления.

Выдвигается **гипотеза**, что предпосылкой построения эффективной системы государственного управления является демократический политический режим, который, создавая высокую степень свободы человека, реально гарантирует осуществление его прав с помощью законов, которые аккумулируют исторические традиции и обычаи, этические нормы народа, отражают потребности и интересы каждого индивида как высшей ценности государства.

Исходя из сформулированной гипотезы, определена **цель** данной работы - анализ особенностей системы государственного управления в Российской Федерации.

Для реализации данной цели были поставлены следующие **задачи**:

* рассмотрение исторического опыта разделения властей и механизма управления исполнительно-распорядительной деятельностью;
* характеристика исполнительной власти, ее признаков и функций и методов;
* анализ содержания исполнительно-распорядительной деятельности;
* исследование роли органов исполнительной власти в укреплении Российской государственности.

**Методологическую основу исследования** составили принципы познания социальных явлений в их историческом развитии и во взаимосвязи, взаимообусловленности, с точки зрения теории и практики, истории и современности. Исследование осуществлялось на основе использования таких методов научного познания как: исторический, сравнительно-правовой и системный.

**Эмпирическую базу исследования составили** опубликованные научные и управленческие труды, опыт основоположников и современных исследователей.

**Основные результаты.** В дипломной работе на основе системного исследования выдвигается концепция: функциональное предназначение государственного аппарата заключается в организации государственного управления на основе общеобязательных, регламентированных правом процедур, призванных обеспечивать баланс интересов индивида и общества в целом. Дисфункции государственного аппарата приводят к неэффективности государственного управления, к ущемлению прав и свобод личности. Борьба с дисфункциями государственного аппарата должна вестись с помощью не только управленческих, экономических, но и правовых методов.

**Значимость полученных результатов**. Теоретическое значение выполненного исследования определено, прежде всего, разработкой концепции в соответствии с которой предпосылкой построения эффективной системы государственного управления является демократический политический режим, который, создавая высокую степень свободы человека, реально гарантирует осуществление его прав с помощью законов, которые аккумулируют исторические традиции и обычаи, этические нормы народа, отражают потребности и интересы каждого индивида как высшей ценности государства.

Сформулированные в работе теоретические положения и выводы развивают и дополняют ряд разделов теории государственного управления, отдельные положения конституционного права.

**Апробация и внедрение результатов исследования**. Практическая реализация результатов исследования находится на стадии обсуждения.

**Структура** дипломной работы определена целью и основными задачами исследования и состоит из: введения; трех глав, включающих шесть параграфов; заключения; библиографического списка.

**ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

# 1.1 Государство России

В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Указанная норма имеет основополагающее значение. В ней устанавливаются форма государственной власти в Российской Федерации и, соответственно, режим политической, экономической и иной свободы личности в обществе. Однако понять содержание этой статьи можно, лишь имея четкое представление о том, что такое государство, из каких компонентов оно состоит и в каких формах может проявлять и проявляет свою власть.

В самом общем и популярном понимании государство представляет собой аппарат управления делами общества и защиты прав личности от произвола со стороны других лиц, органов и организаций. Современное государство имеет сложную структуру и включает: 1) представительные (законодательные) органы власти; 2) главу государства - президента; 3) правительство, министерства и иные органы управления; 4) правоохранительные органы: суд, прокуратуру, полицию; 5) армию и разведку; 6) исправительно-трудовые учреждения для лиц, отбывающих наказание[[1]](#footnote-1).

Государственные органы тем или иным образом взаимосвязаны и организованы в единое целое. Способы организации государства и понимаются как его форма. При этом в форме государства выделяют три основные стороны: форму правления, форму государственного устройства и политический режим.

Форма правления характеризуется способами образования высших органов государственной власти, порядком распределения между ними полномочий. Различают две основные формы правления: монархию и республику. При монархии высшая власть в государстве принадлежит одному лицу - монарху, унаследовавшему престол или избранному пожизненно. При республиканской форме правления высшую государственную власть осуществляет выборный орган (парламент, сенат), избранный населением на определенный срок, как правило, в ходе прямых и тайных выборов. Имеются государства, в которых высшая власть одновременно принадлежит и монарху, и представительному органу власти, избранному населением. Такие государства называются ограниченной или конституционной монархией.

Форма государственного устройства понимается как способ распределения государственной власти между ее центральными органами и органами власти отдельных территорий страны. Выделяются две формы государственного устройства: унитарная и федеративная.

Способы осуществления государственной власти по отношению к гражданам, их объединениям, формы и методы участия населения в делах государства охватываются понятием политического режима. Многовековая история государства знает два вида такого режима: демократический и авторитарный. Для демократического режима характерны широкое участие населения в формировании органов государственной власти и местного самоуправления, широкий спектр политических свобод граждан, режим законности, охрана прав и законных интересов граждан и др. [[2]](#footnote-2)

В противоположность демократии авторитарные режимы - неограниченная монархия, фашизм - характеризуются бесправным положением граждан, их отстранением от государственной деятельности, как правило, наличием единоличной власти. В странах с таким режимом чаще всего царят произвол и беззаконие, самые грубые формы нарушения прав человека.

Конституционное закрепление Российской Федерации как федеративной демократической республики означает следующее[[3]](#footnote-3).

1. В стране действует республиканская форма правления. Все граждане России имеют право участвовать в формировании законодательной власти Российской Федерации - Федерального Собрания, а также избирать главу государства - Президента Российской Федерации. Республиканская форма правления предоставляет широкие возможности для реального воплощения принципа народовластия, наиболее полного и последовательного отстаивания интересов большинства россиян высшими органами власти, сформированными самим населением.

2. Российское государство представляет собой федерацию. Представительные (законодательные) органы субъекта Федерации в пределах, предоставленных им Конституцией, самостоятельно осуществляют полномочия по ряду важнейших направлений государственно-правовой деятельности, принимают законы и иные нормативно-правовые акты. В то же время значительную часть вопросов решают непосредственно федеральные органы государственной власти: Федеральное Собрание, Президент Российской Федерации и Правительство.

В таком многонациональном государстве, как Россия, федеративная форма государственного устройства является наиболее оправданной, ибо федерация позволяет органично сочетать общие интересы всего многонационального народа России с интересами каждой нации и народности.

3. Российская Федерация - демократическое государство. Россиянам предоставляются все известные современной политико-правовой практике формы участия населения в делах государства и формировании его органов, свобода слова, митингов, шествий и демонстраций и иные политические права. В стране принимаются меры к реальному осуществлению каждым гражданином предоставленных ему прав и укреплению законности и правопорядка.

В конечном счете закрепленные Конституцией формы государственной власти соответствуют передовому опыту государственного строительства зарубежных стран, учитывают исторические и национальные особенности России и создают оптимальный режим для реализации политической, экономической и иных свобод россиян. Проведение принципа разделения властей в системе федеральных органов государственной власти придает устойчивый характер демократическим преобразованиям в Российской Федерации, делает невозможным сосредоточение власти в руках одного лица и введение авторитарного режима.

Принципиально важным является конституирование государства Российской Федерации в качестве правового. Далеко не все конституции развитых демократических государств содержат подобные положения. Однако признание Российского государства правовым на сегодняшний день надлежит рассматривать не как реальность, свершившийся факт, а как одну из первостепенных задач, которые предстоит решить в ходе реформирования России и создания процветающего общества.

Положение статьи 1 Конституции РФ о равнозначности наименований "Российская Федерация" и "Россия" следует понимать таким образом: оба понятия являются синонимами, обозначают один и тот же предмет - государство россиян - и могут использоваться в равной мере как в правовых актах, так и в иных источниках, хотя на практике в официальных документах чаще встречается наименование "Российская Федерация".

**1.2** **Понятие и признаки государственного управления**

С момента окончания советской эпохи и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную, государственный аппарат нашей страны находится в состоянии реформирования. Глубокая трансформация основ государственности, формы правления и государственного устройства, изменение основных характеристик политического режима повлекло перестройку всего государственного механизма. Следствием этого стало: формирование новой системы законодательной власти, проведение судебной и административной реформ, основной целью которых стала с одной стороны – ломка прежнего механизма, с другой – коренная модернизация государственного аппарата, повышения эффективности государственной власти в целом.

Для каждого государства проблема государственного управления является одной из самых актуальных. Главная задача реформирования государственного аппарата современной России заключается в совершенствовании системы органов управления, форм и методов их деятельности. Изменение структуры органов исполнительной власти как правило ведет к изменению функций государственного регулирования, форм и порядка реализации государственных полномочий, принципов функционирования государственного аппарата.

Система органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне за период с 1992 по 2008 г. изменялась неоднократно. Указы Президента РФ об изменении их структуры издавались с периодичностью один раз в 2 года.

В субъектах РФ помимо перестройки регионального компонента механизма государственного управления, менялись принципы и формы взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, менялся объем и содержание государственных полномочий и предметов ведения. В последнее время, с принятием Концепции административной реформы, в решение задач государственного управления все активнее включаются институты гражданского общества.

На протяжении 90-х годов изменения системы и структуры органов исполнительной власти в основном носили спонтанный характер, и были направлены на решение текущих вопросов. Развитие системы государственного управления первоначально сводилось к провозглашению децентрализации как основного средства повышения эффективности государственной власти и главного принципа регулирования социально-экономических отношений. Проявления суверенитета субъектов Российской Федерации приветствовалась во всех формах и на всех уровнях, что в конечном счете привело к возникновению вполне реальной угрозы сепаратизма и распада федеративного государства.

В рамках первого цикла развития системы государственного управления (до 2000 г.) исследователи выделяют несколько этапов, на каждом из которых ставились и решались определенные задачи[[4]](#footnote-4).

На первом этапе (до 1996 г.) были предприняты меры по департизации государственного аппарата и формированию федеральных органов исполнительной власти, которые по своей типологии и компетенции все еще напоминали советскую систему управления.

На втором этапе (1997 - 1998 гг.) была сформулирована концепция новой системы исполнительной власти и обеспечения правового порядка в государственном управлении. Идея о необходимости радикального изменения существовавшей системы управления впервые прозвучала в Послании Президента РФ на 1997 год "Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)".[[5]](#footnote-5)

До начала 1998 г. было подготовлено 12 вариантов административной реформы, однако текст Концепции административной реформы так не был опубликован.

На третьем этапе (1999 - 2000 гг.) Центром стратегических разработок была подготовлена Концепция государственного строительства, в которую вошли основные идеи Концепции административной реформы 1998 г.

В дальнейшем содержание Концепции государственного строительства было радикально пересмотрено. В качестве приоритетов государственной власти были выбраны другие задачи: укрепление вертикали власти, федеративных отношений, изменение верхней палаты Федерального Собрания РФ и т.д. Таким образом, административная реформа была в очередной раз отложена.

Отказ от концепции саморегулирующейся экономики и политической децентрализации ознаменовал начало нового этапа в развитии страны и государственного аппарата. После экспериментов 90-х годов, последовало признание очевидного факта, что резкий отказ от применения административных методов привел к негативным последствиям - по существу, к разрушению государственного управления. Содержание нового этапа определяется поиском баланса в использовании принципа централизации и децентрализации, а также в сочетании публичного и частных интересов, то есть признания необходимости как в целом государственного управления в ключевых сферах жизнедеятельности (обеспечения обороны и безопасности, в социальной области и т.д.), так и государственного регулирования в отдельных отраслях экономики.

В этом смысле своеобразным программным заявлением стало Послание Президента РФ Федеральному Собранию (2000 г.), в котором подчеркивалось: "Наша важнейшая задача - научиться использовать инструменты государства для обеспечения свободы: свободы личности, свободы предпринимательства, свободы развития институтов гражданского общества. Спор о соотношении силы и свободы стар, как мир. Он и по сей день порождает спекуляции на темы диктатуры и авторитаризма. Но наша позиция предельно ясна: только сильное - если кому-то не нравится слово "сильное", скажем эффективное - и демократическое государство в состоянии защитить гражданские, политические, экономические свободы; способно создать условия для благополучной жизни людей и процветания нашей Родины".[[6]](#footnote-6)

Изменение вектора внутренней и внешней политики естественным образом отразилось на развитии государственного аппарата. В 2000 году Президент РФ обозначил несколько проблемных задач, существующих в государственном управлении и требующих своего разрешения. Среди них: необходимость создания единой вертикали исполнительной власти, недопустимость передачи государственных функций предпринимателям, строгое соблюдение принципа профессионализма и компетенции государственными служащими, борьба с коррупцией в сфере государственного управления. Решение перечисленных задач требовало системной перестройки всей системы государственного управления не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ. Основой такой перестройки государственного механизма стала проводимая в настоящее время административная реформа, которая ознаменовала начало нового цикла в развитии государственного аппарата современной России.

Отличительная особенность развития системы государственного управления в настоящий момент заключается в придании процессу реформирования исполнительной власти характера постоянной функции государства, проводящейся как федеральными органами, так и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Управление как термин латинского происхождения (администрация - управление) стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Однако ограничиться такой констатацией недостаточно. Возникает потребность раскрытия содержания этого руководства, его функционального назначения. Общетеоретические позиции, включая кибернетические, дают достаточные основания для следующих выводов:

1. Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности.

2. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.

3. Управление — внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой являются субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления).

4. Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.

5. Управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это — целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.

6. Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие — прерогатива субъекта управления.

Таковы основные черты, характеризующие общее понятие управления. Они полностью приемлемы и для понимания управления в социальной (общественной) сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения (например, государство, общество, территориальные образования, общественные объединения, производственные и непроизводственные объекты, семья и т.п.).

Конечно, при этом учитываются особенности социальной сферы, важнейшей из которых является то, что управленческие связи реализуются через отношения людей. Общество представляет собой целостный организм со сложной структурой, с различного рода индивидуальными проявлениями, равно как и с функциями общего характера. Отсюда потребность в выражении общей связи и единства социальных процессов, каковая находит свое проявление в осуществлении социального управления. Оно является одним из ведущих условий нормального функционирования и развития общества.

Управление, понимаемое в социальном смысле, многообразно. В самом широком смысле оно может пониматься в качестве механизма организации общественных связей. В подобном смысле можно говорить о том, что его задачи и функции практически выполняют все государственные органы, независимо от их конкретного назначения, а также общественные объединения. Элементом системы социального управления является также и местное самоуправление. В качестве объекта управления здесь выступает все общество в целом, все варианты развивающихся в нем общественных связей.

Социальное управление имеет и специальный смысл. В этом варианте его обычно характеризуют как государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений (например, законодательная, судебная, прокурорская деятельность), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры и т.п.).

Государственное управление - разновидность социального управления, с функционированием которой традиционно связано формирование особой правовой отрасли, а именно административного права.

В то же время конституционное закрепление термина "государственное управление" отсутствует, что, конечно же, вызывает недоумение среди ученых. Так, Ю.М. Козлов последовательно отстаивает вывод о том, что "государственное управление - реальность, без которой государственно-властный механизм работать практически не может. По своему назначению оно представляет собой не что иное, как государственную деятельность, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть"[[7]](#footnote-7). В другом источнике констатируется: отказ от этого понятия - недопонимание управленческих реальностей. В административно-правовом словаре и законодательстве понятие "государственное управление" должно остаться, находиться в строю, так как понятие "исполнительная власть", несущее свою смысловую нагрузку, не может заменить его. Эти понятия дополняют друг друга, способствуя пониманию сложной управленческой деятельности[[8]](#footnote-8).

Исходя из смысла и терминов (греч. Kubemetike - искусство управления, лат. Administratio - управление, руководство), в науке управления рассматриваемое понятие определяется как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу[[9]](#footnote-9).

В юридической литературе государственное управление принято рассматривать в широком и в специальном (узком) смысле. Возникает правомерный вопрос: какая из концепций имеет право на существование? Практика общественной жизни показывает, что каждый подход имеет право на жизнь, поскольку базируется на общей теории науки государственного управления.

Государственное управление в широком смысле определяется в качестве деятельности государственной власти по упорядочению общественных отношений. С этой точки зрения оно реализуется как целенаправленное организующее воздействие органов государственной власти на развитие различных сфер общественной жизни с учетом экономических, политических и социальных характеристик государства на определенных этапах его исторического развития[[10]](#footnote-10). Данное понятие сложилось и утвердилось в советский период развития российской государственности и было направлено на объяснение конституционного механизма на основе принципа единства органов власти и управления. По существу, разработанная теория государственного управления в широком смысле подчеркивала, что Советы являются не только органами законодательной (представительной) власти, но и органами, непосредственно осуществляющими управление.

Государственное управление в специальном (узком) смысле означает организующее и регулирующее воздействие, осуществляемое в общегосударственном масштабе специальными субъектами[[11]](#footnote-11). Данная концепция позволяет иначе смотреть на государственное управление. В современных условиях функционирования конституционного механизма, основанного на разделении властей, государственное управление в узком смысле представляет собой качество исполнительной власти, ибо многие виды, формы, методы государственного управления свидетельствуют о том, что нет достаточных оснований ставить знак равенства между управленческой деятельностью законодательной и судебной ветвей государственной власти, с одной стороны, и управленческой деятельностью органов исполнительной власти - с другой. Именно исполнительная власть с позиции разделения властей рассчитана на осуществление государственного управления. В наиболее общем виде это выражается в регулирующем воздействии на поведение людей, чей совместный труд предполагает формирование определенных коллективов и комплексов различного характера, в рамках которых происходит объединение публичных интересов. Так, в управлении исполнительной власти имеются коммерческие и некоммерческие организации, отрасли, области, комплексы, территории. При этом необходимо подчеркнуть, что все управленческие элементы исполнительной власти внутриорганизационного характера (так называемое деловое администрирование, базирующееся на теории менеджмента) органически сливаются с основным назначением государственного управления в специальном смысле, что в конечном счете определяет единую направленность в достижении целей и задач исполнительной власти в процессе проведения в жизнь государственной политики. Действительно, управленческие элементы в деятельности законодательной и судебной ветвей государственной власти также имеются. Однако они носят вспомогательный характер и призваны обеспечивать условия для успешного осуществления возложенных на законодательную и судебную ветви государственных функций.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в признаках, предопределенных общими чертами, свойственными управлению как научной категории, а также особенностями организации общественной жизни. Наиболее существенное значение имеют следующие из них[[12]](#footnote-12).

Во-первых, социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие ее участников, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними общих задач, достижение общих целей. Управление организует людей именно для совместной деятельности в определенные коллективы и организационно их оформляет.

Во-вторых, социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий участников совместной деятельности, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности и прямо вытекающие из ее природы (например, планирование, координация, контроль и т.п.).

В-третьих, социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности, их взаимоотношения. Это - категории сознательно-волевого характера, в которых опосредствуется руководство поведением людей.

В-четвертых, социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся по сути управленческими отношениями. Возникают они, прежде всего, между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления.

В-пятых, социальное управление базируется на определенной соподчиненности воль людей - участников управленческих отношений, так как их отношения имеют сознательное-волевое опосредствование. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда - властность социального управления, означающая, что субъект управления формирует и реализует «господствующую волю», а объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального управления.

Следовательно, власть есть специфическое средство, обеспечивающее следование воли управляемых воле управляющих. Так происходит волевое регулирование поведения людей, а в условиях государственной организации общественной жизни обеспечивается необходимое «вмешательство» государственной власти в социальные отношения.

В-шестых, социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяют субъекты управления. В роли таковых выступают определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных либо государственных), или же отдельные, уполномоченные на это лица. Их деятельность, имеющая специфическое назначение и особые формы выражения, является управленческой.

Место и роль государственного управления в механизме «разделения труда» определяется следующими характеристиками:

а) государственное управление - конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;

б) государственное управление - деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически-властных полномочий (распорядительство);

в) государственное управление - прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления;

г) государственное управление - исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;

д) государственное управление - подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона»; она вторична по отношению к законодательной деятельности[[13]](#footnote-13).

Такова обобщенная характеристика государственного управления, к которой можно добавить и некоторые иные специфические его признаки, в числе которых: вертикальность (субординационность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически-властных полномочий в административном, т.е. во внесудебном порядке; предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением); включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата и т.п.

# 1.3 Соотношение исполнительной власти и государственного управления

В целом для развернутой характеристики предмета административного управления, раскрытия основных его черт используются различные понятия, такие как исполнение, государственное управление, государственно-управленческая деятельность, исполнительные органы, исполнительно-распорядительная деятельность[[14]](#footnote-14).

В частности, Д.Н. Бахрах, раскрывая понятие исполнительной власти, отдает предпочтение термину "административная власть", трактуя его при этом в двух основных аспектах: в юридическом, понимая под ним право и возможность субъектов управлять кем-либо, подчинять своей воле других людей, издавать акты, осуществлять организаторскую работу, и в политологическом, когда данный термин охватывает комплекс политико-правовых явлений и прежде всего аппарат государственного управления, компетенцию его органов и служащих[[15]](#footnote-15). Между тем речь идет, по существу, об одном и том же социально-правовом явлении, а именно об исполнительной власти.

Термин "государственное управление" распространен в отечественной и зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Более семидесяти лет он широко употреблялся в нашей стране, давая тем самым конституционные и законодательные основания для выделения данного вида государственной деятельности. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. отказалась от этого термина, закрепив вместо него новый "исполнительная власть". Так, ст. 77 Конституции РФ устанавливает, что в пределах ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Так впервые появляется конституционное упоминание об органах исполнительной власти.

В соответствии со ст. 10 Конституции государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Тем самым был осуществлен переход от признаваемого ранее "разделения труда внутри государственного аппарата" к "разделению властей", причем такой переход фактически произошел еще в 80-е гг., т.е. до принятия Конституции, в которой и получил окончательное формальное закрепление.

Возникают вопросы: означает ли это, что такой правовой институт, как государственное управление, больше не существует или имеет место исключительно терминологическая реформация? Прослеживается ли отказ от этого термина только в Конституции или также в других нормативных актах? И в случае употребления в иных нормативных актах какое значение придается ему и является ли это намеренным отходом от положений и терминов Конституции? В связи с этим представляет интерес соотношение употребления терминов "государственное управление" и "исполнительная власть" в нормативных актах Российской Федерации.

Для разрешения данного вопроса необходимо в первую очередь обратиться к уяснению природы понятия "государственное управление", его значения и способов законодательного закрепления в нормативных актах, принятых до Конституции 1993 г., и на основании этого выделить причины перехода к новой терминологии.

Под понятием "государственное управление" до 80-х гг. подразумевалась деятельность исполнительно-распорядительного характера. По мнению профессора Ю.М. Козлова[[16]](#footnote-16), такая характеристика, во-первых, определяла основное направление этой деятельности - исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов, и, во-вторых, указывала на средство достижения данной цели - распорядительство, т.е. использование необходимых юридически-властных полномочий. В таком понимании государственное управление рассматривалось как прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых в качестве исполнительных и распорядительных органов государственной власти или же органов государственного управления. Так, в Конституции СССР 1977 г. Кабинет Министров СССР определялся как исполнительно-распорядительный орган Союза ССР (ст. 128). В полномочия Верховного Совета СССР как постоянно действовавшего законодательного и контрольного органа входило образование и упразднение министерств и других центральных органов государственного управления. Президент СССР возглавлял систему органов государственного управления и обеспечивал их взаимодействие с высшими органами государственной власти СССР (п. 4 ст. 127.3). Кабинет Министров СССР был правомочен решать вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Союза ССР (ст. 131). Данный термин употреблялся не только в Конституции, но и в иных актах, развивающих ее положения. В подтверждение этого можно привести Указ Президента от 28 ноября 1991 г. N 242 "О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР", а также Указ Президента от 21 сентября 1993 г. N 1400 "О поэтапной конституционной реформе", в котором говорится об обязанности Совета Министров - Правительства Российской Федерации обеспечивать бесперебойную и согласованную деятельность органов государственного управления. Таким образом, в этот период органы государственного управления рассматривались в качестве исполнительного аппарата государственной власти или государственной администрации, являющейся основным звеном практической реализации законодательства.

Система управления обществом в СССР подверглась глубокой деформации, выражавшейся в злоупотреблении властью бюрократией, одержимости воли руководителя, стремящегося решить крупные государственные задачи и одновременно преследующего собственные эгоистические цели, в стремлении к расширению, подчинению других властей, к бесконтрольному властвованию.

Экономической основой такого порядка служило господство государственной собственности. Долгий период времени государство являлось собственником 95% средств производства и, как следствие этого, на него возлагалась обязанность управления этим имуществом. Создавая, укрепляя монополию государственной собственности, вытесняя, уничтожая или ставя в зависимость от нее иные виды собственности, бюрократия тем самым обеспечивала экономическое могущество своего аппарата. Чем выше роль государственной собственности, тем выше роль чиновничества. Монополизм государственной собственности отчуждал производителя от результатов труда, лишал его возможности распоряжаться своей рабочей силой, итогами своей деятельности, экономической свободой. Таким образом, управление постепенно всецело переходило к государству, становясь его прерогативой, и распространялось не только на экономическую, но и в первую очередь на политическую, а также идеологическую и культурную сферы жизнедеятельности общества.

К моменту же начала формирования правового государства возникла и была осознана необходимость реформы административной власти в целях превращения ее из всемогущей всеохватывающей сердцевины системы управления, характерной для данного этапа, в исполнительную власть правового государства. Переход к разгосударствлению, т.е. потере государством непосредственных управленческих функций в отношении объектов собственности повлек за собой прежде всего соответствующие изменения в области политики. Следовательно, одним из оснований, послуживших переходу к иной терминологии, т.е. преимущественному использованию понятия исполнительной власти по отношению к понятию государственного управления, по моему мнению, послужил экономический фактор, под которым понимается характерный для данного периода процесс разгосударствления собственности.

Политической и идеологической основой системы управления служили: однопартийность, превращение правящей партии в государственную, слияние верхов партийных с верхами государственными, в результате чего исполнительная власть подчинила законодательную и судебную, и объединенный партийно-государственный аппарат поставил себе на службу депутатский корпус и судей. В связи с этим, говоря об основаниях перехода к иной терминологии, наиболее существенным наряду с экономическим нам представляется политико-идеологическое основание, т.е. изменения в понимании сущности государственной власти как таковой. Государственная власть всегда рассматривалась единой в своих проявлениях: законодательство, исполнительство, правосудие. Это основывалось на неприемлемости идеи разделения властей, что обусловливало соединение прежде всего законодательства и управления, законодательной власти с исполнительной. Разделение властей официально признавалось исключительно "западным" явлением, не применимым для наших условий, якобы подрывающим единство государственной власти. В действительности же теория "разделения властей", по мнению профессора Ю.М. Козлова[[17]](#footnote-17), исходит из следующих принципиальных позиций. Государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу, ибо это создает угрозу тоталитарного, антидемократического режима. Не может она также ограничиваться законодательством. При этом Д.Н. Бахрах исходит из признания народа источником суверенитета, и именно ему принадлежит вся полнота власти. Разделение властей необходимо также, по его мнению, и для того, чтобы недостатки высших руководителей государства не стали пороками всего государства, всей страны[[18]](#footnote-18). Соответственно государственная власть должна строиться на определенной функционально-компетенционной специализации, не нарушающей, однако, ее принципиального единства. Это означает, что именно власть в ее государственно-правовом выражении (юридически-властные полномочия) служит единой основой функционирования субъектов, олицетворяющих ту или иную ее ветвь. Все они - ветви единого "дерева"[[19]](#footnote-19). Но раздел властных функций между ними необходим, а потому и появились три ветви государственной власти, отличающиеся определенной степенью самостоятельности, и каждой из них соответствуют субъекты (органы государственной власти), ее выражающие.

Пути понимания перехода к новой терминологии обществом, его восприятия государственно-правовым строем, а также способы отражения его в законодательстве на момент появления этих изменений можно проследить, анализируя научно-исследовательскую периодику времени начала 90-х гг. - провозглашение Россией государственного суверенитета, начало создания демократического правового государства и реализацию принципа разделения властей. Так, например, профессор В.С. Пронина[[20]](#footnote-20) освещает процесс обновления законодательства об органах исполнительной власти и подведомственных им системах, вызванный к жизни практикой государственного строительства того периода.

По мнению указанного автора, необходимо прежде всего выяснить, какие государственные органы относятся к органам исполнительной власти и правомерно ли теперь использовать устоявшееся понятие "органы государственного управления". Конституция устанавливает, что главой исполнительной власти является Президент, который руководит деятельностью Правительства (ст. 132-1). Одновременно он как высшее должностное лицо наделен и прерогативными полномочиями, что создает ему особое положение, отделяющее его от другого органа исполнительной власти высокого ранга Правительства. Очевидно, для подчеркивания особого положения Президента в системе исполнительной власти из ст. 122 Конституции РФ была исключена характеристика правительства как органа исполнительной власти. Закон о Совете Министров - Правительстве Российской Федерации[[21]](#footnote-21), принятый 22 декабря 1992 г., уточняет положение Правительства в системе органов государства. В ст. 1 этого Закона устанавливается, что Совет Министров является органом исполнительной власти и высшим органом государственного управления, возглавляющим систему органов государственного управления. В Конституции России также в ряде случаев применяется термин "органы государственного управления". Таким образом, и Конституция, и Закон о Правительстве очерчивают две системы органов: систему органов исполнительной власти и систему органов государственного управления.

Между тем терминология официальных актов не всегда следует такой классификации звеньев в государственном аппарате. Так, в изданных Президентом РФ указах от 30 сентября 1992 г. N 1147 "О системе центральных органов федеральной исполнительной власти" и "О структуре центральных органов исполнительной власти"[[22]](#footnote-22), в Указе от 14 января 1993 г. "О порядке деятельности центральных органов исполнительной власти и Администрации Президента Российской Федерации по ведению законопроектных работ"[[23]](#footnote-23) используется иное наименование подведомственных Правительству органов они тоже называются, как и Правительство, органами исполнительной власти. По мнению В.С. Прониной, это вряд ли оправданно, так как и Правительство, и подведомственные ему органы управления осуществляют (по отношению к представительной системе) исполнительно-распорядительную деятельность организационно-правового характера, для чего и наделяются государственно-властными полномочиями (компетенцией). Однако наделение их такими полномочиями не означает, по мнению автора, что каждый орган с властными правами должен считаться органом исполнительной власти, так как это может создать путаницу в терминологии, принизить статус высших эшелонов власти.

Автор указывает на то, что к органам исполнительной власти следует относить лишь те из них, которые обладают общей компетенцией и издают правовые акты, обязательные к исполнению на подведомственной территории. С учетом этого в систему органов исполнительной власти входят ее главы президенты, Правительство России и правительства республик в ее составе, администрация краев, областей и других субъектов Федерации. В систему органов государственного управления, по мнению автора, включаются центральные органы Федерации и республик, территориальные органы управления, под которыми согласно Конституции РФ (в редакции от 10 декабря 1992 г.) и Закону РФ о Совете Министров Российской Федерации относятся министерства, государственные комитеты и ведомства. Они подведомственны соответствующим органам исполнительной власти. Их правовые акты обладают меньшей юридической силой и обязательны лишь для органов, организаций и предприятий, находящихся в сфере их деятельности или в границах отраслевого управления.

Делая вывод из приведенного мнения профессора В.С. Прониной, можно сказать, что, говоря о двух системах органов: системе органов исполнительной власти и системе органов государственного управления, она на основании действующих на то время базовых нормативных актов в данной отрасли различает их по объему компетенции и юридической силе издаваемых ими актов, наделяя органы исполнительной власти наибольшими полномочиями и значительным кругом вопросов ведения.

Для иллюстрации перехода к новой терминологии мы приводим ряд законодательных актов, непосредственно ему способствовавших. К ним относятся, во-первых, Указ Президента РФ от 23 декабря 1993 г. N 2277 "О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства Российской Федерации"[[24]](#footnote-24), предписывающий в связи с принятием Конституции РФ преобразовать Совет Министров - Правительство Российской Федерации в Правительство Российской Федерации. Наиболее значительным актом в этом отношении послужил Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"[[25]](#footnote-25), который во-первых, признал утратившим силу Закон РФ от 22 декабря 1992 г. N 4174-I "О Совете Министров Правительстве Российской Федерации", признававший Совет Министров РФ высшим органом государственного управления Российской Федерации, и, во-вторых, определил в качестве высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации Правительство РФ. Однако, по мнению профессора В.С. Прониной, наименование "Совет Министров" по отношению к наименованию "Правительство" позволяет более четко отделять этот орган от служб администрации Президента, которые ранее вместе с аппаратом Совета Министров объединялись суммарным понятием "Правительство"[[26]](#footnote-26).

Государственному управлению как виду управления социального присуще упорядочивающее воздействие на определенный объект. Тем не менее, говоря о государственном управлении, нельзя забывать и его исполнительное назначение. В связи с этим возникает вопрос: как совместить управляющее воздействие с исполнительством? Профессор Ю.М. Козлов видит суть данной проблемы в следующем[[27]](#footnote-27): управление различными сторонами государственной общественной жизни не является исключительной функцией исполнительного аппарата государства, так как в этом процессе активно участвуют и другие субъекты единой государственной власти. При этом главное в содержании управляющего воздействия состоит не столько в принятии соответствующих решений (например законов), а в их реализации, т.е. в строгом проведении в жизнь содержащихся в них юридически-властных требований - это и есть процесс исполнения. В определенной мере его осуществляет и сам законодатель, однако он не в состоянии взять на себя данную функцию в полном объеме, поэтому возникает необходимость в специализированном управленческом звене государственного аппарата, осуществляющем такое управление в исполнительно-распорядительном варианте. Таким образом, исполнение - это (в рассматриваемом аспекте) и есть по существу непосредственная государственно-управленческая деятельность, т.е. управляющее воздействие и исполнительство полностью совместимы.

Что же касается самого термина "исполнительная власть", то необходимо отметить, что его не всегда признают удачной альтернативой термину "государственное управление". Основным аргументом, составляющим такую позицию, служит неуклонный рост значимости исполнительной власти, ее доминирующее положение среди других властей в современных демократических странах. Так, профессор А.Д. Керимов в статье "Исполнительная власть в системе разделения властей"[[28]](#footnote-28) говорит о все более возрастающей роли исполнительной власти как (в первую очередь) в законодательном процессе, так и в иных областях политической и общественной жизни. Автор видит верховенство исполнительной власти в политической системе современного общества исторически предопределенным, объективно обусловленным всем ходом развития человеческой цивилизации. На данном же этапе развития общества такое положение исполнительной власти объясняется первостепенным значением осуществляемой этой ветвью власти управленческой функции в связи с усложнением общественных процессов, стремительным развитием информационных технологий. Поэтому, по мнению А.Д. Керимова, именно исполнительная власть в силу присущих ей особенностей, таких как мощь, оперативность, возможность срочного принятия управленческих решений и осуществления оперативных действий, играет наиболее активную роль в своевременной реализации задач, стоящих сегодня перед государством. В связи с этим автор приводит суждение М. Дюверже, который справедливо отмечал, что сам по себе термин "исполнительная власть" весьма неудачен, ибо деятельность исполнительной власти отнюдь не ограничивается исполнением законов и бюджета. Скорее соответствующие органы обеспечивают руководство государством, а точнее говоря, управляют им. Справедливым счел автор и мнение М.В. Баглая, утверждающего, что в исполнительной власти заключено то звено государства, которое практически организует жизнь каждого народа[[29]](#footnote-29).

Осветив вопросы, связанные с пониманием сущности государственного управления, его роли в характеристике предмета административного права, а также причин перехода к новой терминологии, мы задались целью выяснить, насколько последовательным является данный переход, и учитывается ли он в технике современного правотворчества. Проанализировав нынешнее российское законодательство, можно прийти к выводу, что несмотря на изменения в политической структуре, термин "государственное управление" употребляется в основополагающих актах многих отраслей права.

Так¸ в сфере международно-правовых отношений Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г. N 271, отводя ведущую роль в представлении предложений о заключении международных договоров Министерству иностранных дел, определяет его как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

В сфере налогообложения уделяется внимание отличию государственного управления налогообложением и налогового контроля как части государственного управления и финансового контроля от других форм управления и контроля. Такое отличие Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) видит в том, что объектом являются различные виды налогов, организация функционирования системы уплаты налогов и налоговые правоотношения в целом.

В связи с актуальностью вопроса регулирования земельных отношений и принятием нового Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ[[30]](#footnote-30), необходимо отметить, что в этом документе также нашел отражение термин "государственное управление". Отнесенное к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений государственное управление выражается в осуществлении мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведении государственного земельного кадастра. Причем некоторые из этих функций, предусмотренные Земельным кодексом для всех собственников земельных участков (такие как муниципальный, общественный и производственный земельный контроль), до окончательного разграничения государственной собственности на землю находятся исключительно в руках государства.

Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. N 81-ФЗ[[31]](#footnote-31) прямо называет два федеральных органа, осуществляющих государственное управление в области торгового мореплавания: федеральный орган исполнительной власти в области транспорта и федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства.

Говоря о государственном управлении в области федерального железнодорожного транспорта, необходимо отметить, что для него характерен тотальный контроль государства за всей хозяйственной деятельностью. Государственное управление этим видом транспорта осуществляет Министерство путей сообщения РФ (Федеральный закон от 25 августа 1995 г. N 153-ФЗ "О федеральном железнодорожном транспорте"[[32]](#footnote-32)).

В отличие от железнодорожного, составляющего основу транспортной системы страны, все иные виды транспорта подверглись в последние годы акционированию (приватизации путем преобразования в ОАО) либо получили статус государственных или муниципальных унитарных предприятий, организация и деятельность которых регулируются нормами гражданского права. Государственное управление стало более децентрализованным, оно осуществляется уполномоченными федеральными органами в области транспорта (МПС, Министерством транспорта), а государственные контрольно-надзорные функции - органами и службами соблюдения порядка перевозок, обеспечения безопасности эксплуатации и движения в воздухе, на море, по рекам, на дорогах. Федеральный транспорт, пути сообщения и дорожное хозяйство входят отельным разделом в функциональную классификацию расходов федерального бюджета.

Итак, Конституция РФ вместо термина "государственное управление" ввела в оборот понятие "исполнительная власть". И теперь конституционные нормы содержат ряд общих положений, из содержания которых можно получить представление как о самой исполнительной власти, так и о реализующих ее органах. Действующее законодательство, опирающееся на Конституцию РФ, не отказывается от выработанных административно-правовой теорией и практикой понятий, необходимых для характеристики того вида государственной деятельности, который в наши дни предназначен для осуществления в различных сферах нашей жизни исполнительной власти. В силу этого под органами исполнительной власти подразумеваются органы государства, осуществляющие от его имени государственно-управленческую деятельность. Значит, есть все необходимые основания для того, чтобы не забывать о том, что они являются органами государственного управления.

Следовательно, несмотря на терминологические преобразования в характеристике предмета административного управления, в ныне действующих законодательных актах Российской Федерации можно встретить как введенный Конституцией термин "исполнительная власть", так и не употребляемое в ней понятие "государственное управление", причем последнее не может считаться отходом от положений и принципов Основного закона.

# 1.4 Функции исполнительной власти

Под функциями исполнительной власти следует понимать основные направления деятельности, в рамках которых осуществляются ее государственно-властные формы.

Анализ законодательства по вопросам организации и функционирования отдельных звеньев исполнительной власти свидетельствует не только о многообразии функций, но и об отсутствии их должной систематизации, а следовательно, о необходимости теоретического осмысления этой сложной проблемы. В разные периоды развития российской государственности такие попытки предпринимались неоднократно. В частности, к вопросу о классификации функций в специальных и общих работах по государственному управлению обращались В.Г. Вишняков, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.И. Евтихиев, Ю.М. Козлов, И.Н. Кузнецов, Б.М. Лазарев, Ю.А. Тихомиров, Г.А. Туманов, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольская и др.[[33]](#footnote-33)

Классификация функций проводится по различным основаниям, и в зависимости от критерия, положенного в ее основу, выделяются функции основные и неосновные, общие, специальные и вспомогательные, функции-операции и функции-задачи. Указанный перечень видов функций является далеко не исчерпывающим. Однако, несмотря на различия в подходах к исследованию данного вопроса, по существу, всеми ведущими учеными-административистами в числе наиболее значимых указываются такие функции исполнительной власти, как исполнительно-распорядительная (управление), регулятивная, контрольно-надзорная, правоохранительная. Действительно, осуществление именно этих функций и помогает определить правильность выбора государственной политики на том или ином этапе развития государственности, позволяет рассматривать исполнительную власть под углом зрения ее разносторонней деятельности. Ведь если сущностное функциональное проявление законодательной власти заключается прежде всего в формулировании законодательных актов (законотворчество), судебной власти - в отправлении правосудия, то исполнительная власть одновременно не только активно участвует в выработке государственной политики, но и к тому же проводит ее в жизнь, обеспечивает исполнение от имени государства целей и задач, сформулированных в законах. Данное качество исполнительной власти, безусловно, в конечном итоге влияет на ее положение в конституционном механизме.

Функциональная характеристика исполнительной власти диктует необходимость акцентирования внимания на проблеме соотношения государственного управления и государственного регулирования. Это обусловлено тем, что экономисты, политики, юристы, широко оперирующие в последнее время указанными терминами, неодинаково трактуют их. Да и обзор нормативных актов показывает, что при формулировании функций, компетенции органов исполнительной власти государственное регулирование не только противопоставляется государственному управлению, но зачастую сводит на нет значимость государственного управления как общественного и правового явления. В чем причина такого серьезного, сложившегося правового нигилизма в столь жизненно важном вопросе - это отдельная тема, требующая специального рассмотрения. Здесь можно лишь в качестве иллюстрации привести ответы, лежащие на поверхности.

Прежде всего, это вызвано отсутствием конституционного закрепления термина "государственное управление", что, конечно же, вызывает недоумение среди ученых. Рассуждения по данному вопросу настолько важны, что считаю необходимым процитировать здесь хотя бы некоторые из них. Так, Ю.М. Козлов, сравнивая эти две категории, последовательно отстаивает вывод о том, что "государственное управление - реальность, без которой государственно-властный механизм работать практически не может. По своему назначению оно представляет собой не что иное, как государственную деятельность, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть"[[34]](#footnote-34). В другом источнике констатируется: отказ от этого понятия - недопонимание управленческих реальностей. В административно-правовом словаре и законодательстве понятие "государственное управление" должно остаться, находиться в строю, так как понятие "исполнительная власть", несущее свою смысловую нагрузку, не может заменить его. Эти понятия дополняют друг друга, способствуя пониманию сложной управленческой деятельности[[35]](#footnote-35).

Другой причиной негативного отношения, по моему мнению, является многозначность смыслов, вкладываемых как в понятие государственного управления, так и в понятие государственного регулирования.

Так, исходя из смысла и терминов (греч. Kubemetike - искусство управления, лат. Administratio - управление, руководство), в науке управления рассматриваемое понятие определяется как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу[[36]](#footnote-36).

В юридической литературе государственное управление принято рассматривать в широком и в специальном (узком) смысле. Возникает правомерный вопрос: какая из концепций имеет право на существование? Практика общественной жизни показывает, что каждый подход имеет право на жизнь, поскольку базируется на общей теории науки государственного управления.

Государственное управление в широком смысле определяется в качестве деятельности государственной власти по упорядочению общественных отношений. С этой точки зрения оно реализуется как целенаправленное организующее воздействие органов государственной власти на развитие различных сфер общественной жизни с учетом экономических, политических и социальных характеристик государства на определенных этапах его исторического развития[[37]](#footnote-37). Данное понятие сложилось и утвердилось в советский период развития российской государственности и было направлено на объяснение конституционного механизма на основе принципа единства органов власти и управления. По существу, разработанная теория государственного управления в широком смысле подчеркивала, что Советы являются не только органами законодательной (представительной) власти, но и органами, непосредственно осуществляющими управление.

Государственное управление в специальном (узком) смысле означает организующее и регулирующее воздействие, осуществляемое в общегосударственном масштабе специальными субъектами[[38]](#footnote-38). Данная концепция позволяет иначе смотреть на государственное управление. В современных условиях функционирования конституционного механизма, основанного на разделении властей, государственное управление в узком смысле представляет собой качество исполнительной власти, ибо многие виды, формы, методы государственного управления свидетельствуют о том, что нет достаточных оснований ставить знак равенства между управленческой деятельностью законодательной и судебной ветвей государственной власти, с одной стороны, и управленческой деятельностью органов исполнительной власти - с другой. Именно исполнительная власть с позиции разделения властей рассчитана на осуществление государственного управления. В наиболее общем виде это выражается в регулирующем воздействии на поведение людей, чей совместный труд предполагает формирование определенных коллективов и комплексов различного характера, в рамках которых происходит объединение публичных интересов. Так, в управлении исполнительной власти имеются коммерческие и некоммерческие организации, отрасли, области, комплексы, территории. При этом необходимо подчеркнуть, что все управленческие элементы исполнительной власти внутриорганизационного характера органически сливаются с основным назначением государственного управления в специальном смысле, что в конечном счете определяет единую направленность в достижении целей и задач исполнительной власти в процессе проведения в жизнь государственной политики. Действительно, управленческие элементы в деятельности законодательной и судебной ветвей государственной власти также имеются. Однако они носят вспомогательный характер и призваны обеспечивать условия для успешного осуществления во зложенных на законодательную и судебную ветви государственных функций.

Следует заметить, что на современном этапе развития российской государственности организующее и регулирующее воздействие исполнительной власти остается ведущей, но не единственной формой публичного (общественного) управления. В целом анализ законодательства свидетельствует о том, что в настоящее время система государственного управления слагается: а) из деятельности органов, осуществляющих исполнительную власть; б) из деятельности органов местного самоуправления; в) из деятельности государственных и негосударственных организаций, которым делегируются отдельные управленческие полномочия, по вопросам, затрагивающим публичные интересы. Различные сочетания при взаимодействии указанных организационных систем открывают простор для теоретического описания многообразных проявлений государственного управления.

Что же касается понятия государственного регулирования, в качестве его сущностной характеристики выдвигается "установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировка их в зависимости от изменяющихся условий"[[39]](#footnote-39).

Государственное регулирование определяется и как система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, направленных на достижение намеченных целей, осуществляемых органами государственного управления[[40]](#footnote-40).

В другом источнике рассматриваемое государственное проявление квалифицируется как способ государственного воздействия на состояние и поведение объекта управления преимущественно методами создания субъектам возможности самостоятельно ориентироваться в сфере их деятельности[[41]](#footnote-41).

Ю.М. Козлов содержание государственного регулирования определяет в двух смыслах: широком и узком. Так, по мнению автора, в широком смысле термин "государственное регулирование" есть не что иное, как: а) установление нормами административного права определенного, отвечающего интересам общественного развития режима различного рода деятельности в сфере государственного управления (управленческой, хозяйственной, социально-культурной и т.п.); б) обеспечение его строгого соблюдения административно-правовыми средствами; в) защита прав и интересов участников регулируемых общественных отношений; г) использование преимущественно экономических рычагов управляющего воздействия при отсутствии вмешательства в оперативную деятельность регулируемых объектов.

В узком смысле регулирование, сохраняя названные черты, чаще всего проявляется в качестве средства управляющего воздействия на организационно не подчиненные регулирующему исполнительному органу объекты, включая и иные исполнительные органы[[42]](#footnote-42).

Нетрудно заметить, что, несмотря на некоторые различия в подходах к определению содержания государственного регулирования, во всех случаях усматриваются черты, аналогичные государственному управлению. Во-первых, в административно-правовом понимании государственное регулирование представляет собой комплекс действий, которые совершаются специальными субъектами государственной власти. Во-вторых, государственное регулирование как комплекс юридических воздействий (средств и методов) исполнительной власти на различные сферы и области социально-культурной, экономической, политической жизни находит нормативное закрепление. В-третьих, методы государственного регулирования разнообразны и многовариантны.

Иными словами, употребление термина "государственное регулирование" означает не различие в понимании государственного управления, но лишь оценку одного и того же правового явления с разных сторон. В этих условиях возникает убедительная необходимость унификации данной терминологии, что, безусловно, позволит сделать шаг в совершенствовании законодательства по вопросам организации и функционирования исполнительной власти.

# 1.5 Содержание исполнительно-распорядительной деятельности

исполнительная власть государственный административный

Назначение исполнительной власти - это, прежде всего осуществление законов и политики государства во всех сферах его ведения. Как правило, государство ответственно за состояние общества и в орбиту своего ведения включает все сферы социально-экономического, культурного развития страны. Государство - важнейший институт общества, которое часто называют гражданским обществом. Это не меняет сути проблемы взаимодействия всех социальных образований, институтов, граждан страны с теми структурами, которые призваны реализовать роль государства. Именно государство, несмотря на весьма существенные эволюционные подвижки в его развитии и формах, и в ХХI в. остается центральным социально-политическим институтом, организующим порядок общественных отношений как внутри своей территории и пространства, так и в процессах международного и глобального характера.

Исполнительная власть - это основной рабочий механизм, реализующий политику государственной власти как целостной системы (единства всех ветвей и уровней власти) и законы, которые эту политику выражают и исходят от власти законодательной. В реальности исполнительная власть - это система государственных органов, деятельность которых обеспечивается составом государственной службы и иных служащих, выполняющих определенные их правовым статусом действия. Деятельность аппарата исполнительной власти обеспечивает выполнение функций органов этой ветви власти.

Категория "функция" в латинском языке обозначает "исполнение", "соответствие", "совершение", "отображение". Применительно к такой области, как деятельность в определенной сфере, а в данном случае в системе государственной власти, в управлении делами общества и государства, эта категория проявляется во всем своем многообразии. Во-первых, функции органов исполнительной власти реализуются как инструмент "отображения", обозначая предмет деятельности, предметную область ведения субъекта власти. Во-вторых, функции органов исполнительной власти реализуют механизм "исполнения" - формируя процесс самой этой деятельности. В-третьих, функции являются мерилом "соответствия" действий субъекта цели и статусу субъекта. И наконец, в-четвертых, эта категория проявляется как свидетельство "совершения" - осуществления результативных актов управления в деятельности органов исполнительной власти. В итоге получается, что в самой трактовке этой категории содержатся все ее параметры. Здесь мы видим постоянные (конечно, относительно), независимые переменные - предмет и субъект, и зависимые переменные - действия и результат.

Эпоха расцвета кибернетики в центр внимания поставила такие категории, как "субъект" и "объект" (предмет, предметную область управления), формирующие системы управления, и сделала акцент на деятельности, которая по итогам и методам является управленческой.

Субъектно-объектная связь в значительной мере линейно представила категорию "объект", преимущественно отождествив ее с управляемой системой (предприятия, отрасли производства). По проблемам управления, и государственного управления в том числе, существует огромная литература. Однако за последнее десятилетие сам термин "государственное управление" подвергся остракизму, и многое уже осмысленное в этой области не получило развития и адаптации к новым условиям.

Следует отметить некоторые моменты новизны в этой области, требующие особого внимания в организационном и правовом аспектах. Они касаются: 1) более глубокой интерпретации категории "объект" и предметной сферы ведения исполнительной власти; 2) системного представления каждого аспекта функций органов исполнительной власти - предметной области в деятельности органов исполнительной власти и их полномочий; 3) состава и содержания деятельности и средств регулирования отношений в процессе управления; 4) изменений информационной и коммуникативной среды в процессе взаимодействия субъектов исполнительной власти между собой и с субъектами управляемых систем; 5) системного представления и дифференциации методов и форм взаимодействия разных видов субъектов в процессе управления с учетом ряда условий.

1. В кибернетической модели связи управляющего и управляемого действовала схема субъект - объект. В условиях однотипной структуры собственности недостаточно уделялось внимания тому, что за формулой "объект" также находится система легитимных субъектов, активно взаимодействующих с субъектами системы исполнительной власти. В этом взаимодействии субъекты государственного управления обладают властными полномочиями, а субъекты так называемой объектной стороны - статусом далеко не однозначным. Однако для всех типов связей в процессе государственного управления обязательно соблюдение законности, прав и интересов всех субъектов, находящихся в поле правоприменения и социально значимой деятельности. Разнообразие положения субъектов и их сфер ведения в системе исполнительной власти вызывает к жизни разнообразие форм и методов реализации деятельности субъектов исполнительной власти. Постановка вопроса о переходе в исследованиях государственного управления от модели "субъект - объект" к модели "субъект - субъект", поставленная нами в связи с анализом правоотношений в информационной сфере[[43]](#footnote-43), нашла поддержку у специалистов административного управления. Дополнительная аргументация содержится в работе Института законодательства и сравнительного правоведения 2004 г.[[44]](#footnote-44)

2. Исследования в области разграничения функций и полномочий органов государственной власти в условиях Российской Федерации поставили ряд вопросов, которые требуют дальнейшего научного обсуждения и выработки наиболее рациональных путей нормативного регулирования форм и методов взаимодействия органов исполнительной власти между собой по вертикали и горизонтали системы власти. Один из таких вопросов касается терминологии, используемой в данной теме исследования. Конституция РФ применяет термин "разделение" только к разделению ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Применение этого же термина к проблемам взаимодействия субъектов в системе исполнительной власти не представляется правильным[[45]](#footnote-45). Конституция и законы РФ используют термин "разграничение", который касается предметов ведения и полномочий, в том числе и органов исполнительной власти.

Еще один общий вопрос заслуживает внимания. Есть предложения о том, что перечень предметов ведения по ст. 71-73 Конституции РФ касается исключительно законотворчества и относится к сфере законодательных органов. Представляется, что это вопрос дискуссионный[[46]](#footnote-46). Заметной работой по вопросу о системе и взаимодействии органов исполнительной власти в условиях административной реформы является кандидатская диссертация В.Н. Медведева[[47]](#footnote-47). В данной работе четко поставлен вопрос о двух уровнях разграничения предметов ведения и полномочий: на уровне исполнительной власти в целом (касается отношений правительств и глав государственной власти) и на уровне разграничения предметов ведения и полномочий по вертикали и горизонтали системы органов исполнительной власти. О значении выделенных в данном случае вопросов скажем позже, при рассмотрении методов и форм деятельности органов исполнительной власти по существу. Здесь лишь отмечу, что, во-первых, предметы ведения в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти реализуются через их функции. А во-вторых, функциональное взаимодействие на любом уровне исполнительной власти осуществляется по модели субъект - субъект. Каждый из субъектов ответствен за состояние своей предметной сферы ведения, но отношения по управлению всегда реализуются между двумя уровнями или звеньями субъектов административного управления и системы исполнительной власти.

Системное взаимодействие всех участников управленческого процесса призвано обеспечить достижение прогнозируемых целей, удовлетворить интересы сторон и интересы общества. И в таком взаимодействии каждая из сторон реализует свою роль. Это касается системы органов, осуществляющих исполнительную власть, а также управляемых "объектов".

В настоящее время есть основания для моделирования связей органов исполнительной власти между собой и с другими субъектами. В общей форме полезно обозначить такие модели связи и взаимодействия как: ОИВ - ОИВ; ИОВ - ОМСУ (органы МСУ); ОИВ - ЮЛ; ОИВ - Г (гражданин). В конечном счете - всего процесса деятельности и взаимодействия этих групп субъектов и полученных результатов. Управляющий, властвующий субъект создает систему актов и других мер регулятивного свойства. Субъект, реализующий волю управляющего субъекта и волю государства, выраженную в соответствующих нормативных правовых актах, т.е. условно "управляемый" субъект (субъекты), деятельность которого регулируется актами исполнительной власти, также формирует свою систему жизнедеятельности, поведения и реализует ее в своей предметной области ведения.

3. Задача государства в обеспечении единства и целостности всех ветвей власти состоит в том, чтобы постоянно иметь информацию о состоянии всех предметов своего ведения и обеспечивать их вниманием законодательной, исполнительной и судебной власти. Следовательно, необходима информация о состоянии социально регулируемых структур, в соответствии с которой выстраивается управляющая система, центром которой и является система исполнительной власти. При постановке этого вопроса мы вступаем в область связи и соотношения условий функционирования (интересов) отраслей экономики, науки, культуры, социального развития с отраслями государственного управления, которые представлены системой исполнительной власти в целом и различных органов этой ветви власти в частности.

Современное управление связывает, обеспечивает взаимодействие субъекта исполнительной власти и субъекта предметной сферы ведения государства по принципу: государство создает правила и условия для свободного развития субъектов любой полезной обществу деятельности, а эти субъекты, в свою очередь, обеспечивают условия для достижения общих и значимых для всего общества целей. Это касается уровня защиты и безопасности личности, целостности и независимости государства, уровня благополучия и здоровья населения, развития образования, культуры и т.п. Возникает зона пересечения интересов и формирования общих и согласуемых целей. Именно здесь и формируется содержание функций исполнительной власти и ее отдельных органов. Истинность или ложность, ошибочность такой импликации зависит от точности, достоверности знания системы управляемой и точности выстраивания организационной структуры и функций системы управляющей. В данном случае - структуры органов в системе исполнительной власти и наделения этих органов соответствующими полномочиями. Это область организационного моделирования, которым призваны заниматься специальные исследовательские центры.

4. Юридические аспекты деятельности исполнительной власти в процессе осуществления государственного регулирования вышеозначенных отношений и связей в своих сферах ведения самым существенным образом зависят от уровня знания ситуации и от достоверности, полноты информации. Новое в условиях организации исполнительной власти сегодня состоит в том, что современное состояние информационных технологий позволяет знать о состоянии управляемых сфер ведения и моделировать регулирующие механизмы связи, взаимодействия с разными объектами и предвидеть последствия своих регулирующих действий. Вопрос лишь в том, насколько активно и грамотно используются эти возможности. Не затрагивая интересную и сложную область использования информационных технологий государственной деятельности в целом, которая частично получает отражение в проблематике "электронного государства", "электронного правительства", сосредоточим внимание на вопросе о функциях органов исполнительной власти. Эта деятельность получила совершенно иную информационно-коммуникативную систему связей на основе применения информационных технологий.

Федеральная целевая программа "Электронная Россия" в качестве одного из направлений использования информационных технологий предусматривает меры по информатизации органов государственной власти. Как это должно отразиться на деятельности органов исполнительной власти, можно проследить на примере анализа такого документа, как "Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 г.", подготовленного Министерством связи и информатизации РФ совместно с Минэкономразвития России, Миннауки России, рядом других ведомств при участии Российской академии наук.

5. Вопрос о дифференциации методов и форм отношений управляющего и управляемого субъектов и в целом о методах и формах деятельности исполнительной власти определяется интегрированием и комплексным воздействием уже названных условий. Признак современности в этом круге отношений - то, что "объект" обретает свою правовую характеристику и становится субъектом, который имеет свой голос и свой интерес. Он в известной степени как бы противостоит субъекту управления, или его интерес частично (порой полностью) совпадает с интересом субъекта, представляющего общий или государственный интерес. Это главное, но не единственное в характеристике современного понимания условий деятельности исполнительной власти

Однако за этой постановкой вопроса не следует забывать, что государство несет ответственность и управляет в разной степени и в разных формах различными сферами общественной жизни: образованием, культурой, социальной сферой, которые имеют определение социальных сфер управления, или "объектов социального управления". И здесь важны показатели результатов управленческих усилий как субъекта власти, так и субъекта, представляющего определенные структуры управляемой сферы. Измерителями здесь являются конкретные показатели состояния объектов: характеристика производства, доходы населения и предпринимателей, качество продукции, образования и пр.

**ГЛАВА 2. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

# 2.1 Исполнительный орган государственной власти: понятие, правовой статус

После принятия Конституции РФ очень многое изменилось в положении субъектов, которых прежде называли органами государственного управления, исполнительно-распорядительными органами. Во-первых, Конституция РФ называет их органами исполнительной власти. Во-вторых, они теперь организационно не подчиняются представительным органам, а в силу принципа разделения властей подчиняются исполнительным органам и исполняют их законы и иные нормативные акты. В-третьих, публичные органы исполнительной власти четко разделились на государственные и муниципальные. Образовались две самостоятельные подсистемы на базе действовавшей ранее единой системы государственных исполнительно-распорядительных органов. В-четвертых, снизилась роль коллегиальности в исполнении законов. Кроме того, сейчас нет союзных органов, развиваются федеративные начала, избираются главы субъектов РФ, и произошло много других изменений в положении, структуре, компетенции, формах и методах деятельности публичной администрации вообще и государственной администрации в частности.

Анализируя практику работы высших государственных органов страны, можно утверждать, что четкое понимание системы исполнительной власти, взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с соответствующими органами субъектов РФ еще не сложилось. В частности, много вопросов вызывает система окружных органов, правовой статус Пенсионного фонда и его звеньев, отнесение субъектов, осуществляющих обязательную государственную регистрацию сделок с недвижимостью, к числу учреждений.

Указом Президента РФ от 24 сентября 2002 г. создан Государственный комитет при МВД, председателем которого является заместитель министра. В практике государственного строительства это неординарный случай[[48]](#footnote-48).

В ряде нормативных актов и некоторых научных работах в числе органов государственной власти названы ведомства[[49]](#footnote-49). Но ведомства - это система организаций, возглавляемых одной из них. Ведомствами, например, являются: Прокуратура РФ, Управление делами Президента РФ, МВД РФ, ФСБ РФ, МПС РФ.

Так сложилось, что слова "министерство", "служба", "комитет", "агентство" у нас имеют несколько значений. Первое значение - ведомственная система, совокупность организаций, линейно подчиненных центральному органу. А второе значение - центральный орган ведомственной системы, орган, возглавляющий систему МВД, Федеральную службу безопасности и т.д. Такая двойственность подчас мешает понять смысл многих актов, препятствует усвоению студентами структуры исполнительной власти.

К сожалению, наука государственного управления отстала от существующих реалий, не раскрыла всех признаков исполнительных органов власти, их системы, не сформулировала четкого понятийного аппарата, а значит, не оказала практике необходимой помощи.

В России сосуществуют пять видов собственности: три нашей (государственная, муниципальная, частная) и две не нашей (международная, иностранных государств). По этому критерию можно различать типы организаций, администраций, исполнительных органов, служащих. Очевидно, что у нас существуют (находятся) государственные, муниципальные, частные, международные, иностранных государств органы исполнительной власти, а в них работают государственные, муниципальные служащие, а также служащие частных международных организаций и органов иностранных государств.

В работах ведущих ученых это многообразие органов и служащих почему-то не учитывается. "Орган исполнительной власти, - утверждает Ю.А. Тихомиров, - действует от имени государства"[[50]](#footnote-50). "Исполнительные органы, - пишет Ю.М. Козлов, - представляют собой составную часть государственного аппарата"[[51]](#footnote-51). "Орган исполнительной власти, - полагает Ю.Н. Старилов, - это государственная организация"[[52]](#footnote-52). Во всех приведенных выше высказываниях не учитывается существование в современной России наряду с исполнительными органами государственной власти муниципальных и иных органов исполнительной власти.

Авторы, безусловно, правы, когда утверждают, что исполнительный орган государственной власти - это разновидность государственной организации, органов государственной власти. Конечно, можно выстроить логический ряд на пути от общего к частному: организация (тип) - государственная организация (класс) - орган государственной власти (род) - исполнительный орган государственной власти (вид). Последнее понятие включает в себя признаки трех более общих и одновременно ряд специфических видовых признаков. Именно они и определяют специфику этого феномена. В понятии о нем полезно назвать его родовую принадлежность и обязательно основные признаки данного вида органов.

Раскрывая особенности исполнительных органов, Ю.А. Тихомиров пишет: "2. Исполнительный орган обладает своим статусом... 4. Наделен компетенцией. 5. Является подзаконным... 7. Является структурно организованным, в нем есть штатное расписание"[[53]](#footnote-53). Из семи названных автором признаков четыре не связаны с видовыми особенностями.

В числе выделенных признаков исполнительных органов Ю.М. Козлов называет: "2. Исполнительные органы представляют составную часть государственного аппарата. 3. Являются носителями государственно-властных полномочий. 4. Представляют собой разновидность государственных организаций. 5. Представляют собой определенные трудовые коллективы 7. Представляют их должностные лица. 8. Имеют территориальный масштаб деятельности. 9. Образование, реорганизация и ликвидация исполнительных органов осуществляются в порядке, установленном законодательством"[[54]](#footnote-54).

Названные выше признаки не раскрывают видовых особенностей, поэтому Ю.М. Козлов и не включил их в определение: "Орган исполнительной власти - структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнение) законов в процессе руководства (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества". В этом определении только один признак (проведение в жизнь (исполнение) законов) отражает видовую особенность предмета исследования, а все остальные свойственны и другим органам государственной власти.

Б.П. Елисеев предложил такое определение: "Орган исполнительной власти: 1) составная часть механизма (системы) исполнительной власти; 2) действует в сфере исполнительной власти; 3) осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; 4) выступает по поручению и от имени государства; 5) обладает собственной компетенцией; 6) имеет свою структуру; 7) применяет присущие ему формы и методы деятельности"[[55]](#footnote-55). Очевидно, что 4-7-й признаки присущи любой государственной организации, а первые три не раскрывают всех существенных особенностей исполнительного органа государственной власти.

Соответствующие главы учебников и монографий по административному управлению называются "Органы исполнительной власти" или "Административно-правовой статус органов исполнительной власти". А ведь кроме государственных есть и иные органы исполнительной власти. Такой подход наиболее сильно выражен в утверждении: "Органы исполнительной власти в их конституционном понимании существуют лишь на государственном уровне"[[56]](#footnote-56).

Краткий анализ точек зрения ведущих представителей современной науки государственного управления России позволяет сделать вывод, что наука еще не выработала единого понятия исполнительного органа государственной власти, адекватного современным реалиям. А такое научно обоснованное понятие необходимо практическим работникам, решающим организационные вопросы создания органов, наделения их компетенцией. В нем нуждаются и те, кто изучает административное управление, и те, кто реализует его положения.

Исполнительный орган государственной власти - особый вид органов государства. Он обладает всеми признаками госоргана:

* организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного аппарата;
* выполняющий государственные функции;
* наделенный собственной компетенцией, государственно-властными полномочиями в отношении других организаций, граждан;
* выступающий в правоотношениях от своего имени;
* его образование, структура, цели и формы деятельности регулируются правом.

Наряду с родовыми исполнительный орган государственной власти имеет две группы видовых признаков. Во-первых, те, которые конкретизируют родовые; во-вторых, самостоятельные.

Исполнительный орган государственной власти - это:

1. Органичная часть системы государственной исполнительной власти, и вне ее он функционировать не может.

2. Как правило, он образуется вышестоящими органами исполнительной власти или Президентом РФ, главой субъекта РФ. Одно из крайне редких исключений - Судебный департамент при Верховном Суде РФ, образованный на основе специального федерального закона[[57]](#footnote-57), генеральный директор которого назначается Председателем Верховного Суда РФ и подотчетен ему. В свою очередь руководитель органа комплектует его штаты, назначает (принимает на работу) его служащих. В системе исполнительной власти существует четкая иерархия звеньев: нижестоящие подчиняются вышестоящим. В других ветвях государственной власти иерархии и ее атрибутов (подчинение, назначение и др.) нет. Каждый орган исполнительной власти - это элемент иерархической структуры.

3. В постоянно действующих исполнительных органах государственной власти имеются постоянные штатные работники. Каждый из них - организованный коллектив граждан, состоящий из государственных служащих, технических исполнителей и иных работников. Многие центральные органы исполнительной власти РФ и ее субъектов возглавляют лица, занимающие государственные должности категории "А".

В литературе можно встретить высказывания, что наряду с органом-коллективом, есть органы, состоящие из одного человека. Представляется, что здесь единоличие смешивается с единоначалием. Президент, губернатор, как и министр, начальник РОВД, осуществляют единоначалие, но им подчинены, непосредственно под их руководством работают помощники, референты, заместители и др. Министр возглавляет министерство, президент - президентуру, мэр - мэрию. Губернатор, глава администрации субъекта РФ стоит во главе администрации области, края. К сожалению, еще нет легального или научного названия органа, если губернатор руководит своим аппаратом и одновременно является главой правительства. Может быть, продолжая строй названий "правительство", "министерство", назвать его "губернаторство"?

4. Исполнительные органы государственной власти осуществляют подзаконную исполнительно-распорядительную (административную) деятельность. Они обязаны организовывать исполнение, обеспечить непосредственное исполнение законов, указов Президента РФ, актов правосудия, актов вышестоящих органов исполнительной власти и международных договоров.

5. Для этого они наделены административной властью, распорядительными полномочиями в отношениях с гражданами и организациями. Административная власть используется для организации (обеспечения, создания условий, объединения усилий) позитивных экономических, социальных процессов в стране (субъекте РФ, городе, учреждении), для создания системы безопасности, а также для борьбы с угрозами безопасности и иными негативными явлениями. Административная власть - инструмент созидания и охраны социальных ценностей. Она реализуется в нормативных и индивидуальных актах письменных, устных, а также в иных властных действиях и материально-технических действиях.

6. Главный принцип деятельности исполнительных органов - эффективность, достижение социально полезных результатов в оптимальные сроки и с наименьшими затратами. Безусловно, очень важен принцип законности, но это обязательное условие функционирования, а не ее цель. Строжайшее соблюдение правовых норм не может быть главным мерилом деятельности администрации. Эффективность может быть достигнута только путем исполнения законов, актов правосудия, поэтому она не может быть принципом деятельности органов законодательной власти, судов.

7. Поэтому исполнительные органы государственной власти, как правило, "обладают оперативной самостоятельностью, границы которой устанавливаются закрепленной за ними компетенцией"[[58]](#footnote-58). Формы органов государственной власти и методы их деятельности более разнообразны, возможности реагировать на различные жизненные ситуации более широки, чем у законодательных и судебных органов. Подобно первым, они издают нормативные акты (их издается намного больше, чем законов), подобно вторым - привлекают виновных к ответственности (и чаще, чем суды). Но, кроме того, исполнительные органы, и только они или преимущественно они (среди государственных органов), заключают договоры, распределяют материальные и финансовые ресурсы, регистрируют, выдают разрешения, лицензии, дипломы, пресекают неправомерные действия в общественных местах, и т.д.

Органы исполнительной власти обладают правовыми возможностями для того, чтобы разумно реагировать на разнообразие реальных ситуаций, с которыми они сталкиваются, проводя в жизнь законы, акты правосудия и иные правовые акты. Предоставление субъектам исполнительной власти большей оперативной самостоятельности должно быть адекватно требованиям многогранной действительности. Разнообразие управленческих воздействий должно соответствовать разнообразию объектов воздействия. Важный признак оперативной самостоятельности - право самостоятельно принимать решения и издавать акты от своего имени.

8. Если создание, структура представительных и судебных органов регламентируются конституционным правом, то организация исполнительных органов государственной власти регламентирована в основном административным и в очень небольших размерах конституционным правом. Таким образом, еще одна особенность последних - в том, что их создание, реорганизация, ликвидация, подчинение, изменение подчинения, структура в основном регулируются административными актами и нормами. Что же касается компетенции исполнительных органов государственной власти, то она закрепляется в той или иной степени почти всеми отраслями российского права.

Итак, исполнительный орган государственной власти:

* органичная часть государственной исполнительной власти;
* образуется Президентом РФ или вышестоящим исполнительным органом государственной власти и подчиняется ему;
* является коллективом, состоящим из государственных служащих, технических исполнителей и иных работников, которые, как правило, назначаются на должность;
* осуществляет подзаконную исполнительно-распорядительную (административную) деятельность;
* имеет административную власть;
* цель и главный принцип его деятельности - эффективность;
* обладает оперативной самостоятельностью, правом самостоятельно принимать решения и издавать (принимать) акты от своего имени;
* его образование, подчинение, структура регулируются частично нормами конституционного права, а в основном - нормами административного права.

Исполнительный орган государственной власти - органичная часть системы государственной исполнительной власти, образуемая вышестоящим государственным органом и подчиняющаяся ему на основе норм административного и государственного права. Коллектив этого органа состоит из государственных служащих и иных работников, осуществляет исполнение законов, актов правосудия и иных правовых актов, наделяет административной властью и оперативной самостоятельностью.

Н.М. Конин обоснованно считает, что "основное отличие исполнительных органов от других государственных органов коренится в характере их деятельности и компетенции"[[59]](#footnote-59). Именно содержание деятельности определяет порядок образования, подчиненность исполнительного органа государственной власти, состав его коллектива.

Выявление правового статуса любого государственного органа предполагает ответы на вопросы:

* органом какого государства он выступает;
* к какому виду органов он относится по основному содержанию своей деятельности;
* кто этот орган образует, учреждает;
* кому орган подчинен, подконтролен, кто вправе отменять, приостанавливать его акты;
* какова компетенция данного органа;
* кто подотчетен, подконтролен данному органу;
* какова юридическая природа и название актов органа;
* какими государственными символами (флаг, герб и т.д.) вправе пользоваться орган;
* каковы источники финансирования данного органа;
* обладает ли орган правами юридического лица[[60]](#footnote-60).

Систематизируя эти положения, можно утверждать, что правовой статус исполнительного органа государственной власти (и вообще любого органа публичной власти) состоит из трех блоков.

Во-первых, целевой блок: правовое закрепление целей, задач, функций, для осуществления которых орган (должность) создан.

Во-вторых, организационный блок. Он включает в себя положения о порядке создания, реорганизации, ликвидации органа (должности), его подчиненности, подконтрольности, а также о названии органа, его организации и структуре, наличии у него прав юридического лица, источниках его финансирования.

В-третьих, компетенционный блок - компетенция как совокупность полномочий органа государственной власти по предметам его ведения. Компетенция состоит из двух органично связанных элементов: полномочий и предметов ведения (подведомственности). Полномочия - это права и обязанности органа принимать решения и определенные правовые акты, а также совершать иные государственно-властные действия. Подведомственность - нормативное закрепление предметов ведения: субъектов, дел, фактов, на которые распространяются полномочия органа государственной власти, в отношении которых он может совершать те или иные властные, организационные действия и на который распространяются его акты.

# 2.2 Роль органов исполнительной власти в укреплении Российской государственности

В условиях современной России важной теоретической задачей становится научное обоснование оптимальной системы государственного управления. Нужно отметить, что проблема единства государственной власти существует с момента образования первых известных современной науке государств. Здесь можно вспомнить древневосточные государства, Римскую империю, абсолютные средневековые монархии т.д. Их правители пытались сосредоточить всю полноту власти в своих руках, что приводило к ее неизбежной персонализации и индивидуализации, исключало появление демократических институтов управления государством и разделение властей, отстраняло большинство их подданных от участия в процессе управления общественной жизнью.

Идея единства государственной власти в ее различных аспектах интересовала многих философов и правоведов в различные эпохи развития человеческой цивилизации. Необходимо выделить два исторически сложившихся подхода к проблеме единства государственной власти. Сторонники первого (Ж. Воден и др.) теоретически обосновывали персонализированный и индивидуалистический характер единства государственной власти. Представители второго подхода исповедовали иной подход к единству власти. Так, например, Ж.Ж. Руссо являлся сторонником коллективистской трактовки проблематики единства государственной власти. В его понимании управление государством должно осуществляться посредством "общей воли" его граждан, при этом различные ветви власти являлись лишь проявлением власти народа.

Впоследствии такие подходы в том или ином виде возродились в теоретическом обосновании итальянского и немецкого фашизма либо в тоталитарных государствах с коммунистическими режимами, стоящих на марксистско-ленинских позициях. Хотя необходимо отметить и то, что идеи Руссо были восприняты буржуазно-либеральной идеологией.

Таким образом, исходя из исторического опыта, можно сделать поспешный вывод о том, что единство государственной власти в ее практическом аспекте неизбежно приводит к установлению авторитарных либо тоталитарных государственных режимов и к фактическому изъятию демократических институтов из сфер общественной жизни. Однако нельзя не согласиться с В.Е. Чиркиным, который считает, что "единство власти как единство принципиальных целей и направлений в деятельности государственных органов может иметь позитивное значение в обществе, сосредоточивая усилия государственного аппарата на решении стоящих перед обществом проблем", и, кроме того, "две основные модели организации государственной власти - разделение властей и единство государственной власти - не имеют исключительного характера"[[61]](#footnote-61). Как особо подчеркивает В.Е. Чиркин, "разделение властей не отменяет взаимодействия ветвей власти, единства государственной политики по принципиальным вопросам, единства действий всех ветвей в русле основных целей и задач государств"; таким образом, "правильное понимание этих двух концепций свидетельствует, что они вовсе не противоречат друг другу, а являются взаимодополняющими"[[62]](#footnote-62).

Необходимо отметить, что принцип единства государственной власти понимается по-разному в зависимости от формы государственного устройства. Как отмечает И.А. Умнова, "если в унитарном государстве единство государственной власти обеспечивается отношениями субординации, то в федеративном государстве система связей базируется на сочетании субординации с принципиально иным характером нецентрализации и кооперации"[[63]](#footnote-63).

Для более четкого понимания проблемы формирования единой системы государственной власти в Российской Федерации необходимо обратиться к Конституции РФ. Согласно ст.5 Конституции РФ, одной из основ федеративного устройства Российской Федерации является единство системы государственной власти. Таким образом, как справедливо подчеркивает И.А. Умнова "наряду с территориальной целостностью единство системы государственной власти является непременным условием государственной целостности". Согласно ст.10 Конституции РФ, "государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную". Статьи 77 и 78 Конституции РФ раскрывают особенность единой системы исполнительной власти в Российской Федерации при ее федеративном устройстве. Так, согласно ч.2 ст.77 Конституции, единство системы исполнительной власти должно обеспечиваться в пределах ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, т.е. формирование системы исполнительной власти должно быть основано на целостности и взаимосвязи федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Федерации[[64]](#footnote-64). Это предполагает: "единство структур исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации; четкое определение пределов полномочий на каждом уровне исполнительной власти в сфере совместного ведения; реализацию в установленных случаях федеральными органами исполнительной власти функции нормативного регулирования с соблюдением механизма согласования проектов решений; строгое соблюдение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативных предписаний органов федеральной исполнительной власти"[[65]](#footnote-65). Таким образом, из смысла данной статьи вытекает, что в федеративном государстве, каким является Российская Федерация, в отличие от унитарного, принцип единства системы исполнительной власти распространяется на предмет ведения Российской Федерации и частично - совместного ведения. При этом необходимо отдельно отметить и то обстоятельство, что единство системы исполнительной власти Российской Федерации усиливается еще и тем, что ее составные части - субъекты Федерации образуют систему органов государственной власти.

Логичным продолжением положений, закрепленных в ч.2 ст.77 Конституции Российской Федерации, является статья 78 Конституции РФ. Данная статья раскрывает механизм взаимоотношений органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере их собственного ведения. Согласно ч.1 ст.78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти наделены правом для осуществления своих полномочий создавать территориальные органы и назначать соответствующих лиц. Кроме того, в ст.78 прописана возможность взаимного делегирования части своих полномочий в форме соглашения между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, - естественно, если такая передача не будет противоречить действующему законодательству. Подобный механизм имеет большое значение для формирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

В соответствии с ч.1 ст.110 Конституции Российской Федерации "исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации". Согласно нормам ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Наряду с функцией управления экономикой страны, организацией реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации, одной из основных функций Правительства РФ является "организация исполнения федеральных законов, систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений. Данная задача пронизывает деятельность Правительства, предопределяет содержание и характер его полномочий, подзаконность его решений, т.е. принятие их на основе и во исполнение Конституции, федеральных законов и указов Президента[[66]](#footnote-66).

Хотя по Конституции РФ Президент Российской Федерации не является главой исполнительной власти, однако связан он с нею очень тесно. Согласно ст.80 Конституции РФ, он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В соответствии со ст.112 Конституции Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти устанавливает Президент Российской Федерации. При этом необходимо уточнить, что "в связи с нечеткостью содержащегося в ст.112 Конституции РФ термина "структура федеральных органов исполнительной власти" возник определенный спор между Федеральным Собранием и Президентом РФ... В дальнейшем Конституционный Суд РФ... отметил, что термин "структура федеральных органов исполнительной власти" может рассматриваться как элемент системы органов государственной власти, и подтвердил правомочия Президента по установлению системы федеральных органов исполнительной власти"[[67]](#footnote-67).

Как глава государства Президент Российской Федерации воплощает собой единство государства и государственной власти в целом. Президент, являясь гарантом Конституции, обеспечивает надлежащие исполнение конституционных обязанностей всеми органами государства. Кроме того, в соответствии с Конституцией России Президент Российской Федерации непосредственно руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних и иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных действий и назначает их руководителей.

В контексте реализации конституционных полномочий Президента и обеспечения кардинальных мер по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, следует рассматривать подписанный 13 мая 2000 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путинам Указ "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе". В этом документе подчеркивается, что институт полномочного представителя в федеральном округе утверждается "в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений"[[68]](#footnote-68). Создание института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе обусловлено назревшей необходимостью повысить эффективность управления государством, наладить действенный контроль за выполнением принимаемых федеральными органами государственной власти решений, а в конечном счете укрепить и сцементировать российскую государственность. Как отметил в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин, "суть этого решения... не в перестройке административно-территориальных границ, а в повышении эффективности государственной власти. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма"[[69]](#footnote-69).

Среди основных функций полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе необходимо выделить те, которые непосредственно указывают на взаимодействие с исполнительной властью, а именно: обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем округе; организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями; согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа; участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа; согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатур для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти.

Кроме координирующих функций, на полномочного представителя возложен контроль за исполнением федеральных законов, нормативно-правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации; реализацией федеральных программ. Так, полномочный представитель наделен правом вносить Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в соответствующей федеральный округ, в случае противоречия их Конституции России, федеральным законам, международным обязательствам нашей страны или в случае нарушения прав и свобод человека и т.д.

Несмотря на такой большой объем полномочий и функций полномочного представителя Президента России, обозначенных в Указе Президента от 13 мая 2000 г., остается неясным правовой механизм их реализации. В соответствии с Конституции Российской Федерации исполнительная власть является самостоятельной ветвью власти, что предполагает недопустимость вмешательства в деятельность ее органов. В связи с этим наделение полномочного представителя Президента распорядительными функциями по отношению к федеральным органам исполнительной власти и их территориальным органам является по меньшей мере спорной. Так из нормативно-правовых актов, послуживших основой для создания института полпредства, очень трудно понять, в какую правовую форму должны облекаться действия по реализации его основных функций. Кроме того, остается до конца неясной степень подчиненности либо соподчиненности органов исполнительной власти по отношению к аппарату Полномочного Представителя Президента Российской Федерации.

Другой важной задачей полпредов является работа по разграничению полномочий между федеральным центром и регионами. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе должен, по замыслу авторов его создания, обеспечивать реализацию конституционных полномочий главы государства. В соответствии с п.2 ст.80 Конституции РФ Президент РФ является гарантом Конституции РФ, принимает меры по охране государственной целостности РФ, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и, согласно п.1 ст.85, может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а в случае недостижения согласованного решения он вправе передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Непосредственная реализация данных конституционных положений находит свое развитие в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[[70]](#footnote-70). В соответствии со ст.29 данного Закона Президент Российской Федерации вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в случаях указанных в этой статье, и, кроме того, согласно п.3 ст.29.1, Президент Российской Федерации отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности в случае непринятия указанным лицом в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения Президентом России. Кроме того, в настоящее время в Госдуму внесены поправки к данному Закону, которые отражают общую тенденцию централизации системы государственного управления. Так, в соответствии с ними в случае неисполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий, а также в иных обозначенных в Законе случаях федеральные органы государственной власти наделяются правом временно осуществлять полномочия органов государственной власти субъектов Федерации. Кроме того, одна из групп поправок уточняет статус главы региона и вносит "пункт о назначении Президентом России врио главы региона в случае прекращения полномочий предыдущего губернатора"[[71]](#footnote-71).

Таким образом, институт полномочного представителя Президента РФ, "как структура, созданная для "обеспечения реализации конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа"", и в соответствии с функциями, обозначенными в Указе Президента, обретает реальные очертания одного из звеньев активно формируемого в настоящие время института федерального вмешательства. В связи с этим необходимо отметить и то, что неурегулированность правового механизма реализации полномочий полпредов отражается и на этой проблеме. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, "для анализа, оценки и разрешения федеральных противоречий надо четко определить компетенцию органов государственной власти по разрешению юридических коллизий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации"[[72]](#footnote-72).

Дело в том, что федеральным законодательством Правительство Российской Федерации тоже наделено правом вносить предложения Президенту России о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных данным Законом. Таким образом, налицо дублирование этой функции федерального правительства с аналогичной функцией полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Представляется, что такое дублирование может отрицательно сказываться на функционировании исполнительной власти Российской Федерации как единой системы.

Другой немаловажной функцией полпредов является организация проведения согласительных процедур. Однако нынешние тенденции развития государственности и построение вертикали власти, осуществляемые Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, позволяют согласиться с мнением тех ученых, которые считают, что "целесообразно использовать такой порядок взаимодействия с теми органами государственной власти субъектов Федерации, которые выразят действительное стремление в процессе обсуждения существующих коллизий между конституцией республики и Конституцией России прийти к договоренностям об устранении противоречий, на основании которых будут изменены или исключены соответствующие республиканские конституционные нормы"[[73]](#footnote-73).

В современной научной литературе, посвященной эффективности государственного управления, нередко критикуется многосубъектность Российской Федерации, в связи с чем предпринятые меры по созданию федеральных округов рассматриваются как важный шаг к созданию на их основе новых субъектов Федерации. С другой стороны, создание единой системы исполнительной власти является механизмом объединения усилий и ресурсов региональных администраций и правительств в целях повышения эффективности государственного управления России в целом. Однако необходимо учитывать и то обстоятельство, что многоуровневая система органов исполнительной власти и как следствие чрезмерная бюрократизация государственного управления могут привести к снижению эффективности и качества управленческих решений. Такое предостережение нередко подчеркивается в научной литературе. Речь идет о попытках придания институту полномочного представителя Президента России в федеральном округе статуса автономного субрегионального органа государственной власти с возможным утверждением бюджетов для каждого из семи федеральных округов. Речь идет о том, что формирование единой системы исполнительной власти невозможно без определения "статутных характеристик исполнительных органов", так как "управление в государстве зависит от четкого разграничения компетенции субъектов управления, сочетания разнообразных форм распределения их полномочий, сохранения баланса самостоятельности и подконтрольности различных органов в рамках таких форм распределения функций органов управления, как централизация и децентрализация, деконцентрация, субсидарность и др."[[74]](#footnote-74).

Кроме того, важным элементом повышения эффективности государственного управления является наличие механизма выполнения государственных полномочий органами местного самоуправления; при этом в законопроектах, разработанных администрацией Президента Российской Федерации, предусмотрен целый ряд механизмов иерархического подчинения органов местной власти органам государственной власти субъектов Федерации. К примеру, в документе сказано, что "муниципальные правовые акты могут быть отменены органами государственной власти в части, регулирующей исполнение органами местного самоуправления госполномочий. При этом избавить органы самоуправления от госполномочий не сможет даже избравшее эти органы население: "не допускается проведение местного референдума по вопросам исполнения органами местного самоуправления отдельных госполномочий". Исключением является тот случай, когда государство не выделяет муниципалитету субвенций для выполнения госполномочий, - лишь тогда муниципалитет вправе их игнорировать"[[75]](#footnote-75).

Таким образом, можно сделать вывод, что, во-первых, образование единой системы исполнительной власти в условиях российского федерализма является сложной задачей, связанной с ее недостаточной правовой урегулированностью. Во-вторых, созданные на сегодня административные механизмы противоречивы и мешают единству и системности действий федерального правительства и полномочных представителей Президента России в федеральных округах при определении задач на федеральном и региональном уровнях. В-третьих, интересы федеральных и региональных органов исполнительной власти нередко диаметрально противоположны, что усложняет решение проблем путем формального правового регулирования их статуса и полномочий. В-четвертых, наиболее простой путь создания единой системы исполнительной власти - это изменение процедуры формирование системы исполнительной власти в субъектах Федерации путем принятия отдельного ФЗ "Об общих принципах принципах организации исполнительных органов государственной власти в субъектах Федерации", когда глава исполнительной власти назначался бы Президентом Российской Федерации по предложению председателя федерального правительства и по согласованию с законодательным собранием субъекта Федерации. Все вышеперечисленные факторы и неопределенности мешают на сегодняшней день созданию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенное в настоящей работе исследование, позволяет сделать следующие выводы:

К концу 90-х годов прошлого века окончательно созрела мысль о необходимости проведения реформ в России, и в том числе реформы административной. Эта идея неоднократно обсуждалась научной общественностью. Имеются неплохие публикации и обобщения. Надо полагать, что они оказались полезными для рабочих групп, занимающихся проработкой конкретных направлений реформы.

Обращение к проблеме административной реформы по итогам последних лет - доказательство того, что без должной организации дел государственных порядка в обществе не будет. Мировая общественность отмечает, что состояние государственного управления в современной России является основной причиной падения ее рейтингов по всем параметрам развития. Не отсутствие инвестиций, не недостаток средств тормозят ее ход. Самое слабое звено - система управления.

Каковы итоги и задачи в организации управления сегодня, когда уже многое осознано в области разграничения предметов ведения и полномочий органов государства по вертикали власти, поставлены и частично решаются структурные вопросы и задачи в области государственной службы? Все же нельзя терять комплексность подхода при решении проблем административной реформы. И это отражено в направлениях реформы. Сегодня она осознается как комплекс трех направлений: реформа федеральных отношений - центра и субъектов Федерации; устройство федеральных органов исполнительной власти; реформа государственной службы. По каждому из этих направлений уже сформирован фундамент для усовершенствования. Однако имеют место и такие наслоения, которые требуют дальнейшего внимания.

Смешение управления с участием в производстве, рынке породило коррупцию, лоббирование. Целевые установки на решение государственных дел, на обеспечение общественных интересов отошли на второй план. Разговор о функциях в понимании целевых, предметных установок для аппарата органов исполнительной власти стал чисто формальным.

Если проследить статистическую нагрузку решений органов общей компетенции (правительств и администраций), а также отраслевых и ведомственных структур, то можно увидеть гипертрофию внимания к перестановке руководителей органов, к вопросам лицензирования, условиям вывода производственных структур из-под влияния государства. Налицо ситуация обороны и уступок, ослабление рычагов управления.

Как вариант политического решения - свертывание роли государства.

Можно вести речь о сокращении государственного сектора экономики и социальной сферы; обеспечивать управление на уровне корпоративных структур. Но остается национальный интерес, престиж и уровень жизни населения. Решение этой задачи возможно только при интеграции потенциала всех форм собственности и организации. Справиться с этой задачей никакой механизм, кроме государственного, не может.

В связи с этим отмечу пять направлений, самым тесным образом связанных между собой.

1. Функциональные проблемы деятельности органов исполнительной власти. Ответ на вопрос: чем и зачем управляем.

2. Решение организационно-структурных проблем. При ужасающей дискретности структур управления (по каждому отдельному вопросу создаются комиссии и советы) и непрерывном сужении сферы государственного ведения важно осознать, с помощью какого аппарата реализуется воля государства, кто в ответе за результат, в каком состоянии работает система исполнительной власти.

3. Использование ресурсов управления. Это касается финансов, человеческого фактора, информации, коммуникаций, без которых вообще нет управления, отсутствуют его рычаги.

4. Результативность механизмов государственного воздействия на общественные процессы.

5. Организация государственной службы специалистов, профессионалов в исполнении государственной воли, той пружины, которая держит корпус управления и обеспечивает культуру исполнительной власти.

Этот большой, но далеко не исчерпывающий перечень проблем нужен для того, чтобы найти основное звено и по его положению выстраивать все остальное:

1. Функциональные проблемы связаны с содержанием, смыслом, целями управленческой деятельности и определяют все иные компоненты этой системы, а следовательно, и суть реформы. Функциональная проблема управления одновременно политическая, научная, организационная, технологическая, правовая. Средства обеспечения разграничения и связанности функций органов исполнительной власти по вертикали и горизонтали системы включают все перечисленные подходы к ее решению. Самое интересное для нашей ситуации состоит в том, что страна по воле судеб как бы предприняла путешествие во времени и по многим проблемам общества не в будущее, а в прошлое. Экономику захлестнул процесс первоначального накопления капитала с приоритетом финансового капитала, хотя наличествуют и элементы их смешения. Банки приобретают предприятия, а крупные корпорации организуют собственные банки. Развилась преступная конкуренция с ориентацией на лозунг "Свобода, неограниченность действий", но при этом отбрасывается вторая его половина - "свобода, неограниченность последствий" (laissere faire - laissere passe). В аппарате управления сложилась ситуация коррупции чиновничества.

Последствия не замедлили сказаться. Прежде всего, это потеря профессионализма как в производстве, так и в других областях жизни. Многопрофильные холдинги не справляются с управлением. Идет дробление капитала и управления. Такая же ситуация захватила и государственный аппарат. Сложилось смешение управления производством, с рынком. Создались угроза и реальность коррупции и лоббирования. Целевые установки на решение государственных дел, на обеспечение общественных интересов и человека стали отходить на второй план. Разговор о функциях в понимании целевых, предметных ориентиров для аппарата стал чисто формальным.

Это усложняет веер направлений деятельности государственного аппарата, содержание функций и полномочий органов исполнительной власти , но другого пути нет. Ранжирование и классификация функций, их нормальное правовое оформление - важнейшая задача административной реформы. Основа всех направлений деятельности правительств, состава министров и соответствующих министерств - анализ состояния дел во всех жизненно важных областях общества с учетом глобализации и усложнения международных связей. Оценивать результаты начатой реформы и государственной политики в ориентации на укрепление связи с крупным капиталом, вовлечение его в социальную сферу интересов общества пока рано. Однако такой поворот следует оценить весьма позитивно.

2. Большое внимание в ходе обсуждения реформы уделяется структурным вопросам. И в первую очередь на уровне федеральных органов исполнительной власти.

Следует сократить число министерств и ведомств, перенести исполнительскую работу на уровень федеральных агентств, сформировать и обеспечить контрольно-надзорные структуры и механизмы. Это не снимает проблемы четкости и адекватности функций каждого вида структур относительно своей предметной сферы деятельности. Комбинаторика в области увязки задач государства, его сфер ведения с набором структур и наделением их соответствующей компетенцией не просто механическое дело и не игра в кубики.

Например, сочетание науки и технологий с промышленностью в одном министерстве обязательно повлечет за собой упор на прикладной аспект науки. Экономическое развитие страны, выявление парадигмы и определение стратегий не может быть ориентировано только на рынок.

Страна не имеет необходимой аналитической, статистической и иной социологической основы для выбора альтернатив. Эти функции не развиты в современном управлении. Количество видов структур органов исполнительной власти и их консультативно-справочного аппарата требует дополнительной проработки.

Таким образом, на современном этапе развития российской государственности организующее и регулирующее воздействие исполнительной власти остается ведущей, но не единственной формой публичного (общественного) управления. В целом анализ законодательства свидетельствует о том, что в настоящее время система государственного управления слагается: а) из деятельности органов, осуществляющих исполнительную власть; б) из деятельности органов местного самоуправления; в) из деятельности государственных и негосударственных организаций, которым делегируются отдельные управленческие полномочия, по вопросам, затрагивающим публичные интересы. Различные сочетания при взаимодействии указанных организационных систем открывают простор для теоретического описания многообразных проявлений государственного управления, их адекватного понимания, практического использования и соответственно выделения таких видов государственного управления, как отраслевое, межотраслевое, региональное, государственное управление экономикой, социально-культурным и административно-политическим комплексом.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

**1. Законы и нормативно-правовые документы**

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)// Российская газета, 1993, 25 дек.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 декабря 1997. № 51. Ст. 5712.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001. № 44. Ст. 4147.

Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. N 81-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 мая 1999. N 18. Ст. 2207.

Закон РФ от 22 декабря 1992 г. N 4174-1 "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 7 января 1993. № 1. Ст.14.

Федеральный закон от 25 августа 1995 г. N 153-ФЗ "О федеральном железнодорожном транспорте" // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995. N 35. Ст. 3505.

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N 181-ФЗ "Об основах охраны труда в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 июля 1999. № 29. Ст. 3702.

Указ Президента РФ от 23 декабря 1993 г. N 2277 "О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства Российской Федерации" // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1993. N 52. Ст. 5080.

Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. N 1200 "О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой" // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 июня 1994. № 7. Ст. 700.

**2. Список литературы**

1. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2009. – 528 с.
2. Административное право: теория и практика. Укрепление государств и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции. - М., 2002. – 532 с.
3. Агапов А.Б. Административное право. - М., 2009. – 454 с.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, 2007. – 680 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2007. – 383 с.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2009. – 659 с.

Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. - М.: Издательство БЕК, 1998. - 546 с.

1. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М.: БЕК, 2009. – 558 с.
2. Бачило И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 2009. – 528 с.
3. Бачило И.Л. Развитие законодательства в сфере управления экономикой//Право и политика. 2000. N 7. С. 51
4. Бачило И.Л. Информационное право. Проблемы практической информатики: Учебное пособие. М., 2002. С. 158-169.
5. Бельский К.С. Феноменология административного права. М., 1995. – 366 с.
6. Бельский К.С. Функции исполнительной власти // Государство и право. 1998. № 3.
7. Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. – 330 с.
8. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов. - М., 2008. – 549 с.
9. Государственное управление и административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1978. – 328 с.

Гегель. Соч. - М. - Л., 1935. Т. 8. – 329 с.

Герчикова И.Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное. - М., 2002. – 269 с.

Гоббс Т. Сочинения в двух томах. - М., 1991. Т. 2. – 312 с.

Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права. - М.: Юристъ, 2009. – 519 с.

Интервью главного редактора журнала с М. Лесажем, профессором университета "Париж-1" // Государство и право. 1999. № 1. С. 14.

Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. - М., 1998. – 570 с.

Жученко А.А. Соотношение конституций республик в составе Российской Федерации с Конституцией России: проблемы теории и практики. - М., 2001. – 624 с.

Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Моск. ун-та. Сер. Право. - 1992. - № 4. – с.42.

Комментарий к Конституции Российской Федерации/Андрианов В.И., Бобетов С.В., Васильева Г.В. и др./Под общ. ред. Кудрявцева Ю.В. - М., 2006. – 643 с.

Комментарий к Конституции Российской Федерации/Абрамова А.И., Агапов А.Б., Азарова Е.Г. и др./Отв. ред. Окуньков Л.А. М., 2006. – 756 с.

Конституционное право: Энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Авакьяна. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. – 897 с.

Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2009. – 566 с.

Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / Под ред. В.А. Туманова, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина и др. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Большая Российская энциклопедия: Юристъ, 1997. – 945 с.

Конин Н.М. Российское административное право: Курс лекций. - Саратов, 2001. – 446 с.

Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М., 1988. – 547 с.

Концепция развития российского законодательства/Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. - М., 2004. – 747 с.

Локк Дж. Избранные философские произведения. - М., 1960. – 379 с.

Медведев В.Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: правовые аспекты обеспечения принципа единства: Автореф. дисс. ... к.ю.н. - М., 2004. – 27 с.

Монтескье Ш. Избранные произведения. - М., 1955. – 357 с.

Ноздрачев А.Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // Административное право: теория и практика. М., 2002. С.116-120.

1. Пронина В.С. Совершенствование законодательства об органах исполнительной власти и управления // Государство и право. 1993. № 7, 8. С.71-77.
2. Россинский Б.В. О предмете и системе административного права // Административное право: теория и практика. - М., 2002. – 543 с.
3. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. - М., 2002. – 644 с.

Сумбатян Ю.Г. Концепция разделения властей: история и современность. // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. 2000. № 2. С.32-34.

Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. - М., 2008. – 576 с.

Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие. - М., 2000. – 534 с.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие. - М., 2008. – 544 с.

Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. - Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 1997. – 217 с.

Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. - М., 2003. – 364 с.

Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Автореф. дисс. ... д.ю.н. - М., 2004. – 24 с.

Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. - М., 2007. – 493 с.

1. См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Окунькова Л.А. М., 2009. С.4. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Окунькова Л.А. М., 2009. С.5. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Окунькова Л.А. М., 2009. С.6. [↑](#footnote-ref-3)
4. Зайцева Т.В. Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 годы. - М.: Весь мир, 2003. С.11-25. [↑](#footnote-ref-4)
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 07.03.1997. № 47. [↑](#footnote-ref-5)
6. Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства): Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 8 июля 2000 года // Российская газета. 11.07.2000. № 133. [↑](#footnote-ref-6)
7. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2009. С.28. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. М., 2005. С.66. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2007. С.38, 39. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Бачило И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 2009. С.28-29. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Государственное управление и административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1978. С.28. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, 2006. С.5-6. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, 2006. С.8. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2009. С.24. [↑](#footnote-ref-14)
15. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М.: БЕК, 2009. С.58. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М.: БЕК, 2009. С.58. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М.: БЕК, 2009. С.12. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М.: БЕК, 2009. С.58. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, 2007. С.10. [↑](#footnote-ref-19)
20. Пронина В.С. Совершенствование законодательства об органах исполнительной власти и управления // Государство и право. 1993. № 7, 8. С.71. [↑](#footnote-ref-20)
21. Закон РФ от 22 декабря 1992 г. N 4174-1 "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 7 января 1993. № 1. Ст.14. [↑](#footnote-ref-21)
22. Российская газета, 1992. 7 октября. [↑](#footnote-ref-22)
23. Российская газета, 1993. 21 января. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Указ Президента РФ от 23 декабря 1993 г. N 2277 "О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства Российской Федерации" // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1993. N 52. Ст. 5080. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 декабря 1997. № 51. Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Пронина В.С. Совершенствование законодательства об органах исполнительной власти и управления // Государство и право. 1993. N 7, 8. С.76. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, 2007. С.9. [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. N 10 (16). С.26. [↑](#footnote-ref-28)
29. См.: Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. N 10 (16). С.26. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001. № 44. Ст. 4147. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. N 81-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 мая 1999. N 18. Ст. 2207. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Федеральный закон от 25 августа 1995 г. N 153-ФЗ "О федеральном железнодорожном транспорте" // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995. N 35. Ст. 3505. [↑](#footnote-ref-32)
33. См. например: Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура государственного управления. М., 1984; Бачило И.Л. Компетенция и ответственность субъектов управления // Cоветское государство и право. 1981; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под ред. И.Л. Бачило. М., 1998; Бельский К.С. Функции исполнительной власти // Государство и право. 1998; Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995; Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Ч. 1. М., 1969; Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством. М., 1976; Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972; Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972; Туманов Г.А. Проблемы повышения эффективности решений в сфере государственного управления // Проблемы совершенствования государственного управления. М., 1987. [↑](#footnote-ref-33)
34. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2009. С.28. [↑](#footnote-ref-34)
35. См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С.66. [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2007. С.38, 39. [↑](#footnote-ref-36)
37. См.: Бачило И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 2009. С.28-29. [↑](#footnote-ref-37)
38. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 2008. С.376. [↑](#footnote-ref-38)
39. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 2008. С.376. [↑](#footnote-ref-39)
40. См.: Герчикова И.Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное. М., 2002. С.69. [↑](#footnote-ref-40)
41. См.: Словарь административного права. М., 1999. С.201. [↑](#footnote-ref-41)
42. См.: Административное право. С.527. [↑](#footnote-ref-42)
43. См.: Бачило И.Л. Развитие законодательства в сфере управления экономикой//Право и политика. 2000. N 7. С. 51; его же. Информационное право. Проблемы практической информатики: Учебное пособие. М., 2002. С. 158-169. [↑](#footnote-ref-43)
44. Концепция развития российского законодательства/Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 475-477. [↑](#footnote-ref-44)
45. См.: Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М., 2003; его же. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 2004. [↑](#footnote-ref-45)
46. См.: Бачило И.Л. О разделении, разграничении, единстве государственной власти Российской Федерации: Рец. на кн.: Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами//Государство и право. 2004. N 4. [↑](#footnote-ref-46)
47. См.: Медведев В.Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: правовые аспекты обеспечения принципа единства: Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2004. [↑](#footnote-ref-47)
48. Проблема разграничения органов исполнительной власти и государственных учреждений в сфере исполнительной власти - один из острых и трудных вопросов для нашего государства. К числу таких вопросов относится и "закрепление строгой типологии органов исполнительной власти" (см.: Ноздрачев А.Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // Административное право: теория и практика. М., 2009. С.116-120). [↑](#footnote-ref-48)
49. См.: Агапов А.Б. Административное право. М., 2009. С.14, 17. [↑](#footnote-ref-49)
50. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 2008. С.206. [↑](#footnote-ref-50)
51. Административное право: Учебник для вузов. М., 2009. С.151. [↑](#footnote-ref-51)
52. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2009. С.444. [↑](#footnote-ref-52)
53. Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С.205, 206. [↑](#footnote-ref-53)
54. Административное право: Учебник для вузов. М., 2009. С.147-150. [↑](#footnote-ref-54)
55. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов. М., 2008. С.49. [↑](#footnote-ref-55)
56. Россинский Б.В. О предмете и системе административного права // Административное право: теория и практика. М., 2002. С.43. [↑](#footnote-ref-56)
57. См.: СЗ РФ. 1998. N 2. Ст.223. [↑](#footnote-ref-57)
58. Административное право: Учебник для вузов. М., 2009. С.150. [↑](#footnote-ref-58)
59. См.: Конин Н.М. Российское административное право: Курс лекций. Саратов, 2001. С.146. [↑](#footnote-ref-59)
60. См.: Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С.247, 248. [↑](#footnote-ref-60)
61. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. М., 2007. С.93. [↑](#footnote-ref-61)
62. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. М., 2007. С.93. [↑](#footnote-ref-62)
63. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие. М., 2008. С.114. [↑](#footnote-ref-63)
64. Умнова И.А. Указ. соч. С.21. [↑](#footnote-ref-64)
65. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2004. С.250. [↑](#footnote-ref-65)
66. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2004. С.332. [↑](#footnote-ref-66)
67. Административное законодательство Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2009. С.96. [↑](#footnote-ref-67)
68. СЗ РФ. 2000. N 20. Ст.2112. [↑](#footnote-ref-68)
69. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2000. [↑](#footnote-ref-69)
70. СЗ РФ. 1999. N 26. Ст.3176. [↑](#footnote-ref-70)
71. Коммерсантъ Власть. 2002. N 40. С.36-39. [↑](#footnote-ref-71)
72. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие. М., 2000. С.304. [↑](#footnote-ref-72)
73. Жученко А.А. Соотношение конституций республик в составе Российской Федерации с Конституцией России: проблемы теории и практики. М., 2001. С.124. [↑](#footnote-ref-73)
74. См., например: Административное право: теория и практика. Укрепление государств и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции. М., 2002. [↑](#footnote-ref-74)
75. Коммерсантъ Власть. 2002. N 41. C.21. [↑](#footnote-ref-75)