

ИЗ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БИБЛИОТЕКИ

Медведев, Вадим Николаевич

1. Система исполнительной власти в Российской Федерации: правовые аспекты обеспечения принципа единства

1.1. Российская государственная библиотека

Медведев, Вадим Николаевич

Система исполнительной власти в
Российской Федерации: правовые аспекты
обеспечения принципа единства [Электронный
ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук :
12.00.14 .-М.: РГБ, 2003 (Из фондов
Российской Государственной библиотеки)

Государство и право. Юридические науки --
Административное право -- Российская
Федерация -- Субъекты административного
права. Административное право, финансовое
право, информационное право

Полный текст:

<http://diss.rsl.ru/diss/03/1003/031003008.pdf>

Текст воспроизводится по экземпляру,
находящемуся в фонде РГБ:

Медведев, Вадим Николаевич

Система исполнительной власти в Российской
Федерации: правовые аспекты обеспечения
принципа единства

Москва 2004

Российская государственная библиотека, 2003
год (электронный текст).

61:04-12 | 992
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

На правах рукописи

МЕДВЕДЕВ ВАДИМ НИКОЛАЕВИЧ

**СИСТЕМА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА**

Специальность 12.00.14 – Административное право, финансовое право,
информационное право

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Хаманева Наталья Юрьевна



Москва - 2004

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теоретические основы единства системы исполнительной власти	13
1.1. Понятие, сущность и основные принципы организации исполнительной власти	13
1.2. Единство системы исполнительной власти в условиях разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами	31
Глава 2. Правовые основы единства и оптимизации системы исполнительной власти в Российской Федерации	60
2.1. Конституционно-правовые основы организации исполнительной власти в современной России	60
2.2. Правовые проблемы оптимизации системы исполнительной власти в Российской Федерации	74
2.3. Пути совершенствования правовых механизмов обеспечения единой системы исполнительной власти в России в условиях административной реформы	105
Заключение	131
Список источников и литературы	138

Введение

Актуальность темы исследования. Формирование практических механизмов реализации конституционного принципа единой системы исполнительной власти в Российской Федерации является одним из важнейших условий повышения эффективности государства.

Сложность создания эффективной, действенной и единой системы многоуровневого управления в федеративном государстве состоит, зачастую, в диалектической противоречивости интересов федерального центра и субъектов федерации. До недавнего времени столкновение данных интересов приводило к конфликтам и противоречиям между органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, частому выходу их за рамки конституционно-правового поля, что отрицательно сказывалось на функционировании системы исполнительной власти в масштабах всей Российской Федерации.

В связи с этим сегодня особую актуальность приобрела проблема разработки долгосрочной и фундаментальной государственной стратегии по построению и функционированию государственной администрации в Российской Федерации, ее системно-структурной организации, выработки постоянных и долговременных горизонтально-вертикальных связей между ее субъектами. При этом данная стратегия должна быть свободной от сиюминутной политической конъюнктуры, ориентированной на повышение эффективности институтов исполнительной власти, сохранение федеративных основ российского государства и ответственности органов государственного управления перед гражданами страны.

В рамках реализации государственной стратегии необходимо в первоочередном порядке четко обозначить и законодательно закрепить механизмы и инструменты практической реализации конституционного

положения об образовании единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

К сожалению, до настоящего времени данный вопрос не только не получил необходимого правового обеспечения, но и не стал предметом глубокого научного осмысления и анализа.

На решение этой задачи направлены предложения Президента России В. Путина по проведению административной реформы в Российской Федерации, последние указы и законодательные инициативы Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Серьезной правовой базой для упорядочения структуры управления российским государством, сбалансированного функционирования и взаимодействия всех его институтов становится законотворческая деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, государственных органов власти субъектов Федерации по вопросам государственного строительства. На законодательном уровне закреплены новые механизмы ответственности органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц субъектов Российской Федерации за несоблюдение норм Конституции России и федерального законодательства.

В целях укрепления «вертикали» исполнительной власти Президент Российской Федерации своим Указом «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» преобразовал институт полномочных представителей Президента России в субъектах Федерации в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в семи федеральных округах.

Все вышесказанное позволяет в теоретическом и практическом плане сделать вывод, что в действиях федерального центра и субъектов Федерации намечается тенденция по формированию более скоординированной, целенаправленной и эффективной системы

государственного управления в Российской Федерации. При этом идет поиск оптимальной структуры организации системы исполнительной власти, которая способствовала бы осуществлению естественного стремления субъектов Федерации к большей самостоятельности наряду с укреплением единства и целостности России.

Вместе с тем, без фундаментальных научных исследований проблем и механизмов создания института единой системы исполнительной власти в Российской Федерации невозможно и эффективное правовое регулирование этих проблем на законодательном уровне.

Степень разработанности проблемы. За последнее время по проблемам реформирования и дальнейшего развития системы исполнительной власти в Российской Федерации опубликовано большое число работ в виде монографий, отдельных статей в юридических журналах и научных сборниках, диссертационных исследований.

Современное состояние и пути трансформации системы государственного управления в России, проблемы организации и функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации, взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации широко отражены в работах современных отечественных ученых – А.С. Автономова, Г.В. Атаманчука, В.В. Бакушева, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахраха, А.И. Бобылева, Ю.М. Козлова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского, И.И. Овчиникова, В.В. Полянского, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой и других ученых.

Теоретические аспекты правового оформления государственной власти в Российской Федерации изложены в трудах И.Н. Барцица,

В.Г. Графского, В.Е. Гулиева, С.А. Комарова, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко, А.Ю. Якимова.

Большой вклад в законодательное оформление института выборов Президента России, глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации внесли Ю.А. Веденеев, Е.И. Колюшин, В.И. Лысенко.

Правовое обоснование финансово-экономических основ и ресурсов для создания единой системы исполнительной власти в Российской Федерации даны в работах Г.А. Тосуняна.

Значительно возрос интерес к теоретическим разработкам и практической реализации конституционных норм об образовании единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Все более системным и многоаспектным становится практика обсуждения и согласования на различных уровнях соответствующих федеральных законов и законопроектов. Более активно в решение спорных вопросов организации системы исполнительной власти в Российской Федерации включаются судебные органы. Кроме того, все кардинальнее и обоснованней становятся предложения и инициативы по данной проблематике региональных властей, политических партий и общественных объединений, ученых и специалистов.

В последнее время проявляется большой научно-практический интерес к институтам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также проблемам взаимоотношений государственных органов исполнительной власти регионов с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами.

К сожалению, в многочисленных научных статьях, монографиях, диссертационных работах юридической направленности часто рассматриваются только отдельные аспекты образования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации в условиях разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. При этом более углубленному научному анализу этих

проблем нередко мешает недостаточная разработанность юридических аспектов по вышеобозначенной проблематике.

Вместе с тем, системный и комплексный правовой анализ специфики организации и деятельности единой системы исполнительной власти в Российской Федерации в условиях административной реформы предполагает обращение не только к работам по юриспруденции, но и затрагивает политологические, социологические, исторические аспекты исследуемой проблемы.

Цель и задачи исследования.

Цель исследования: раскрыть сущность, основные принципы и особенности организации системы исполнительной власти в Российской Федерации на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; проанализировать правовые механизмы и формы взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти.

Задачи исследования:

- проанализировать теоретические аспекты основных принципов организации исполнительной власти и конституционно-правовые механизмы образования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации;

- выявить и обозначить правовые механизмы взаимодействия и взаимответственности между органами единой системы исполнительной власти в Российской Федерации;

- наметить дальнейшие пути практической реализации конституционного положения об образовании единой системы исполнительной власти в Российской Федерации в условиях административной реформы.

Объект исследования. Объектом исследования является система исполнительной власти в Российской Федерации.

Предмет исследования. Предметом данного исследования являются закономерности и специфика взаимоотношений исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти в России.

Методологическая основа.

Методологической основой исследования является комплексная система научных методов познания, позволяющих осуществить всесторонний анализ предмета исследования и сделать выводы по нему. При проведении исследования использовались, в частности, общенаучный диалектический метод, исторический, логический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой и технико-юридический методы.

Научная и нормативно-правовая база исследования.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют научные труды российских и ряда зарубежных ученых, занимающихся проблемами государственного управления и исполнительной власти. В ходе исследования были использованы общетеоретические положения, изложенные в научных работах по конституционному, административному праву, теории государства и права, российскому федерализму, системам государственного и муниципального управления.

Эмпирическую и нормативно-правовую базу диссертации составили – Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной

власти, решения Конституционного Суда Российской Федерации; а также конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые документы государственных органов исполнительной власти субъектов Федерации, международно-правовые документы.

В диссертации были использованы текущие аналитические материалы Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования обусловлена постановкой проблемы, недостаточной степенью ее теоретической разработанности, попыткой выявить сущность, основные принципы, особенности организации и функционирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, а также раскрыть правовые механизмы взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов РФ в условиях разграничения предметов ведения и полномочий.

В диссертации сделана попытка комплексного исследования правовых аспектов оптимизации системы исполнительной власти в Российской Федерации в условиях административной реформы.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В диссертации дано определение понятия единой системы исполнительной власти в Российской Федерации как совокупности органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации во главе с Правительством Российской Федерации, а также как совокупности правоотношений между ними на основе единой политики правового нормотворчества и разграничения полномочий в пределах предметов

ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в условиях координации их деятельности Президентом Российской Федерации.

2. Необходимо различать понятия принцип единства системы исполнительной власти и принцип единства системы органов исполнительной власти. Принцип единства системы исполнительной власти является более широким понятием, нежели принцип единства системы органов исполнительной власти. Наряду с единством системы органов исполнительной власти, он выражается в единой политике правового нормотворчества государственного регулирования и управления, в наличии механизмов координации деятельности и институтов представительства, при этом единство системы исполнительной власти органически перерастает в единство системы органов исполнительной власти в общегосударственном масштабе.

3. К процессу разграничения предметов ведения и полномочий, равно как и к построению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, должен быть применен принцип постепенности и эффективности, то есть изменение основных принципов формирования полномочий органов власти различных уровней должно происходить в течение определенного переходного периода с обязательной проверкой на практике и с учетом мнения как Федерации, так и ее субъектов.

4. При решении проблемы разграничения предметов ведения и полномочий необходимо исходить из того, что единство исполнительной власти в Российской Федерации не является абсолютным. Оно обеспечивается в рамках, очерченных предметами ведения Российской Федерации и полномочиями Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что, обеспечивая единство системы исполнительной власти, федеральные органы не могут выходить за пределы своих полномочий и

нарушать предусмотренные Конституцией Российской Федерации право субъектов Федерации по самостоятельному установлению ими собственной системы органов государственной власти на основе общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и нормами федерального законодательства.

5. Без принятия пакета федеральных законов, способствующих созданию оптимальной системы органов исполнительной власти и определению их правового статуса, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, реализация принципа единства исполнительной власти в условиях федеративной России затруднительна. При этом важным является разграничение полномочий органов исполнительными власти Российской Федерации и ее субъектов на законодательном уровне.

6. При проведении административной реформы следует законодательно закрепить наиболее эффективные организационные и правовые механизмы взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом практическая деятельность органов исполнительной власти по созданию системы многоуровневого управления должна строиться, в том числе, на основе учета принципа субсидиарности.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что на основе проведенного исследования сделаны выводы, которые могут расширить основу для дальнейшей теоретической и практической разработки проблем организации в Российской Федерации единой системы исполнительной власти, скоординировать взаимодействие всех ее уровней, повысить эффективность и стабильность государственного управления.

Оценки и выводы, сделанные в диссертации, могут быть использованы органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов при определении возможных вариантов оптимизации системы исполнительной власти в условиях административной реформы.

Теоретические выводы и эмпирический материал диссертации может быть использован преподавателями при разработке учебных курсов по проблемам административного права Российской Федерации, а также органами государственной власти Российской Федерации в законодательной и иной нормотворческой деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях автора, в выступлениях на научно-практических конференциях и форумах, в том числе, на межрегиональной научно-практической конференции «Местное самоуправление в условиях реформируемой России: опыт становления и проблемы развития» (Великий Новгород, 2003 г.), пятой всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Россия: цивилизация, патриотизм, культура» (Москва, 2003 г.), научно-теоретической конференции «История становления и современное состояние исполнительной власти в России» (Москва, 2003 г.); международном научном форуме к 300-летию Санкт-Петербурга «Система государственной власти и управления в России: история, традиции и современность» (Санкт-Петербург, 2003 г.).

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

Глава I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

1.1. Понятие, сущность и основные принципы организации исполнительной власти

Анализ основных принципов организации исполнительной власти невозможен без краткой характеристики природы и сущности государственной власти в целом.

Известно, что вопрос о государстве и государственной власти, об их понятиях и роли в истории человечества ставился вместе с возникновением самого государства. Он многогранен, достаточно сложен и противоречив, в той или иной мере затрагивает фундаментальные интересы различных людей, экономических, социальных, в том числе этнических, политических, религиозных и иных человеческих групп, а поэтому всегда находится в центре их внимания.¹

В истории научной мысли есть множество разнообразных подходов к определению природы и сущности государства и государственной власти, логики их возникновения и развития, их места и роли в истории человечества.

Как известно, государственная власть - не единственный вид общественной власти. Власть присуща любой организованной, более или менее устойчивой и целенаправленной общности людей. Она характерна как для классового, так и бесклассового общества, как для общества в целом, так и различных составных его образований.²

¹ См.: Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М., 2002. - С. 15.

² См.: Теория государства и права: Курс лекций // Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. - С. 42.

Власть - это возможность оказывать целенаправленное воздействие на объект. Властвовать - значит налагать свою волю на волю других. Власть тесно связана с господством и авторитетом.

В ходе развития научной мысли существовали различные основания и подходы, по которым было принято классифицировать виды власти. В качестве основания систематизации типов, видов и форм власти ученые и специалисты используют ее классификации по: источникам, субъектам, объектам и месту в жизни общества, истории возникновения и существования, областям и сферам жизни, целям, задачам и назначению и др.

Так, например, используя вышеперечисленные основания для классификации принято выделять¹: экономическую, социальную, политическую, духовную, государственную, общественную, церковную власть (по основным сферам жизни общества); народную, монархическую, национальную власть и т. д. (по источнику власти); президентскую, монархическую, личную, семейную власть и т. д. (по носителю власти); законодательную, исполнительную, судебную власть (по месту в структуре власти); центральную, региональную, местную; республиканскую, областную власть и т.д. (по основному предназначению властей); и др.

В реальной жизни фактически главным орудием и инструментом власти выступает государство. Оно как носитель, обладатель, распорядитель власти, служащий монарху или народу, и дает само наименование власти - государственная. Специфическими признаками государственной власти в отличие от других видов власти являются: ее всеобщность, публичность, т.е. распространение приоритетов на всю территорию, на все население; ее универсальность - способность решать любые вопросы, затрагивающие общие интересы, и общеобязательность

¹ См.: Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. – М., 2002. - С. 172.

ее указаний. В целом государственная власть, направленная на обеспечение единства и общности людей, сама черпает силу в единстве. При этом это единство не может быть искусственным, в котором насильственно умерщвлено многообразие интересов и волей.

Государственная власть является, прежде всего, властью политической. Государственная власть – это высшая форма выражения политической власти, реализуемая посредством монопольного права творить законы, обязательные для всего населения, а также аппарата управления и принуждения и специфических государственных средств и методов.¹

Во всем многообразии определений понятия государственной власти можно условно выделить две группы определений. Авторы одной группы сводят сущность власти к отношению господства людей над людьми или к отношению подчинения всех членов общества воле одного либо узкой группе лиц. Так понимали государственную власть: итальянский ученый эпохи Возрождения Н. Макиавелли, английские философы Д. Гоббс и Дж. Локк, немецкие теоретики К. Маркс и М. Вебер.

Дж. Локк, опираясь на теорию естественного права общественного договора, один из первых обосновал либеральную концепцию основ государства и государственной власти, а именно, теорию разделения властей. Он акцентирует большое внимание на единстве государственной власти. Однако, при этом он считал, что в связи с тем, что «законы, которые создаются один раз и в короткий срок, обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть, которая следила бы за исполнением тех законов,

¹ См.: Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. – М., 1997. – С. 76-79.

которые созданы и остаются в силе. И таким образом, законодательную и исполнительную власть часто надо разделять».¹

Более детальную разработку идеи разделения властей провел Ш. Монтескье. Развивая концепцию разделения властей Дж. Локка, Ш. Монтескье обосновал необходимость деления власти на законодательную, исполнительную и судебную. Это разделение, по его мнению, должно существовать для того, «чтобы не было возможности злоупотреблять властью» и при этом «... необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга»².

Среди тех, кто уделял и уделяет в настоящее время внимание проблемам теории власти, не только юристы, но и социологи, философы, экономисты, психологи и политологи, а также специалисты естественных и технических наук.

Так, В. Халипов характеризует понятие государственной власти следующим образом³:

- государственная власть - это право и возможность государства и его органов распоряжаться жизнедеятельностью общества, его граждан и их объединений, направлять ее и контролировать, подчинять своей воле;

- государственная власть - это сами действующие органы государства;

- государственная власть - это обобщающее название лиц, облеченных высшими полномочиями.

Субъектами власти являются обладатели, носители власти, от которых исходят влияние, воздействие, следуют распоряжения, указания, требования, спрос, контроль и т.д. При этом надо не забывать, что субъекты власти, рассматриваемые в ином отношении, могут быть и

¹ См.: Локк Джон. Сочинения в трех томах. Т. 3. - М., 1988. - С. 390.

² Монтескье Ш. Избранные произведения // Пер. с фр. - М., 1955. - С. 254.

³ См.: Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. - М., 2002. - С. 201.

объектами для вышестоящей власти (например, во взаимоотношениях в системе органов исполнительной власти государства).

Под объектами власти понимают лица, явления, предметы, органы, учреждения, предприятия, население, на управление которыми, согласно закону или подзаконным актам, а также сложившимся правилам и нормам общежития и даже традициям, направлена деятельность властей различных типов, видов и форм.

В юридической науке сформулировано определение власти, которое также понимается как соответствующее авторитетное положение субъекта власти - органа или личности, обладающего возможностью подчинять своей воле, управлять или распоряжаться действиями других органов или людей (контрсубъектов).¹

В связи с этим в юридической литературе, под властью понимается соответствующее характеру и уровню общественной жизни средство функционирования всякой социальной общности, заключающееся в отношении подчинения воли отдельных лиц и их объединений руководящей в данном сообществе воле.²

Таким образом, одним из неотъемлемых элементов государственной власти, как и всякой власти вообще, является элемент принуждения, в том числе со стороны управляющих органов и лиц. Как отмечает В. Чиркин, «формы этого принуждения многообразны, но в государственно-организованном обществе его материальной основой, в конечном счете, является экономическое доминирование определенного социального класса, слоя, который в результате этого становится и политически доминирующим».³ Это обусловлено тем, что развитие

¹ См.: Васильев А.В. Теория права и государства: Курс лекций. – М., 2001. – С. 126.

² См.: Теория государства и права: Курс лекций // Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000. – С. 43.

³ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М., 2001. – С. 41.

любой страны, государственное регулирование и принуждение осуществляется, прежде всего, в соответствии с интересами экономически и политически доминирующего класса, социального слоя.

В федеративном государстве, в зависимости от территориальных пределов действия различают: государственную власть федерации и ее субъектов. Последняя имеет ограниченный, несuverенный характер. Суверенитет государственной власти тоже может быть ограничен взаимно, на основе международных соглашений.

Под принципами власти специалисты¹ понимают основы устройства, действия, функционирования власти (властей); основные, исходные положения концепции конкретной власти, руководящие правила ее деятельности.

К основным принципам построения системы государственной власти, как правило, ученые относят: ее централизованное построение, отвечающее исторически сложившемуся государственно-административному делению, оптимальное распределение власти по вертикали и горизонтали, демократическая выборность властей, четкое определение их прав и обязанностей, разделение властей, информационная обеспеченность и безопасность, подотчетность и подконтрольность власти и т.д.

Проблема построения и функционирования государственной власти как единого организма в ее различных аспектах непосредственно интересовала многих ученых в различные эпохи развития человеческой цивилизации. Необходимо выделить два исторически сложившихся подхода к проблеме единства государственной власти. Сторонники первой (Ж. Боден и др.) теоретически обосновывали персонализированный и индивидуалистический характер единства государственной власти. Представители второй исповедывали иной

¹ Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. – М., 2002. – С. 152.

подход к единству власти. Так, например, 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.

Таким образом, исходя из исторического опыта, можно сделать вывод, о том, что единство государственной власти в ее практическом аспекте неизбежно приводит к установлению авторитарных, либо тоталитарных государственных режимов и фактическому «изъятию» демократических институтов из сфер общественной жизни. Однако, нельзя не согласиться с В. 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».¹ Кроме того, как особо подчеркивает В. Чиркин, «разделение властей не отменяет взаимодействия ветвей власти, единства государственной политики по принципиальным вопросам, единства действий всех ветвей в русле основных целей и задач государства», таким образом «правильное понимание этих двух концепций свидетельствует, что они вовсе не противоречат друг другу, а являются взаимодополняющими».²

Анализ сущности принципа единства исполнительной власти невозможен без выделения основных признаков исполнительной власти как самостоятельной ветви государственной власти. Кроме того, как представляется, более полный и системный анализ природы и сути

¹ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. - М., 1997. - С.93.

² Там же, С 93.

данного принципа возможен лишь в его соотношении и непосредственной взаимосвязи с другими конструирующими и организующими принципами исполнительной власти, характеризующими ее как целостную систему, состоящую из отдельных элементов с характерными для каждого из них особенностями.

Одним из основополагающих принципов построения современного демократического государства, как уже отмечалось выше, является принцип разделения властей. Разделение власти исходит из ряда принципиальных положений, главное из которых достаточно очевидно: власть в государстве не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу. Еще Монтескье отмечал, «...что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»¹. История развития человеческого общества со всей убедительностью доказывает, что сосредоточение государственной власти в одних руках ведет к деспотизму, диктатуре или тоталитаризму.

Соответственно, очевидно то обстоятельство, что «государственная власть должна строиться на определенной функциональной и компетентной специализации, не нарушающей, однако, ее принципиального единства».²

Необходимо отметить, что проблема единства исполнительной власти является сложной и многообразной, ибо здесь переплетаются те наслоения, которые создаются социальным, историко-политическим, экономическим и правовым развитием каждого конкретного государства. Для исполнительной власти как одной из разновидностей власти государственной, присущи многие признаки ее характеризующие и

¹ Анатолия мировой правовой мысли. В 5 т. Т. III. Европа. Америка: XVII-XX вв. // Нац. Обществ.-науч. Фонд; Руководитель науч. Проекта Г.Ю. Семигин. – М., 1999. – С.93.

² Административное право: Учебник // Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 2001. – С. 25.

описанные выше. В то же время, необходимо выделить ряд особых признаков, характерных только для исполнительной власти как самостоятельной ветви власти.

В современном правовом государстве исполнительная власть не подчинена другим властям, она самостоятельна, но ее вправе контролировать другие ветви государственной власти: парламент, суд, иные органы, не принадлежащие ни к одной из трех ветвей государственной власти (прокуратура, уполномоченный по правам человека и др.). Уровень подконтрольности исполнительной власти резко возрастает в условиях развитой демократии и ее проявлений: свободы слова, права на получение общественно-значимой информации, многопартийности и др.

Как известно, исполнительная власть является самой мощной в системе государственной власти. Она непосредственно распоряжается финансовыми и материальными ресурсами всей страны. Власть, которой обладают исполнительные органы, по своей сути и предназначению - административная власть. В случае ее правильного, оптимального использования государство становится сильным и авторитетным. В противном случае оно сталкивается с множеством разнообразных проблем.¹

От деятельности исполнительной власти во многом зависят эффективность обеспечения безопасности граждан, общества, страны, реализация социальных и экономических программ.

Как известно, в современном демократическом государстве деятельность исполнительной власти носит правовой характер, в основе которого находятся конституционное и административное право, определяющие сущность и содержание этой деятельности,

¹ См.: Юриспруденция: Разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие // Под общ. ред. В.М. Герасимова. Б.П. Елисеева, А.Г. Шорникова. – М., 2002. – С. 3.

регламентирующие предметы ведения, полномочия, функции и задачи органов государственной власти.

В условиях федеративного государства нормы конституционного и административного права призваны закреплять оптимальные варианты создания и функционирования единой системы исполнительных органов власти, распределения их полномочий и компетенции; делегирование органам исполнительной власти (как федерального, так и регионального уровня) научно обоснованного набора предметов ведения и полномочий, способов реализации прав и законных интересов граждан.

По мнению В. Чиркина, «с точки зрения концепции разделения властей, исполнительная власть - это власть по выполнению законов, по их реализации законными мерами, включая принуждение».¹ В связи с этим, становится очевидным, что для полноценной практической реализации принципа единства исполнительной власти необходим ряд организационных мер, издание соответствующих правовых актов и ведение на их основе специфической распорядительной деятельности.

В юридической литературе ряд авторов выделяет следующие основные признаки исполнительной власти²:

- исполнительная власть является относительно самостоятельным видом единой государственной власти;
- исполнительная власть реализуется не сама по себе, а в отношениях с различными индивидуальными и коллективными элементами государственно-организационного общества в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоисполнительного характера;

¹ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. - М., 2001. - С. 206.

² См.: Административное право: Учебник // Под ред Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2001. - С. 25-28.

- исполнительная власть, выражаясь в особом виде государственной деятельности - правоприменении, не может не иметь определенное субъектное выражение;

- исполнительная власть в процессе своей реализации наполнена организационным содержанием;

- исполнительная власть реализуется в процессе государственно-управленческой деятельности, т.е. во внесудебном порядке (административная власть);

- исполнительная власть характерна также и тем, что в непосредственном ведении и распоряжении реализующих ее субъектов находятся наиболее существенные атрибуты государственной власти (финансы, важнейшие средства коммуникации, армия и органы правопорядка, исправительные учреждения и др.).

Другие исследователи, например, Д. Бахрах,¹ перечисляют следующие признаки исполнительной власти:

- вторичность, зависимость от высшей власти;

- организующий характер деятельности;

- предметный, непосредственный характер организационной деятельности;

- исполнительно-распорядительный характер деятельности;

- принудительность;

- это власть, которую осуществляет большое число служащих, власть администраторов, чиновников;

- это власть подзаконная и подконтрольная.

Субъектом исполнительной власти является единая многоуровневая и иерархически выстроенная государственная администрация. Исполнительная власть - это власть, которую осуществляет большое число служащих, администраторов, чиновников.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. - М., 2002. - С. 14.

Одним из признаков исполнительной власти, непосредственно характеризующих принцип ее единства, является наличие исполнительной вертикали, когда органы исполнительной власти строятся в соответствии с принципом административной подчиненности и субординацией.

В то же время необходимо различать понятия принцип единства системы исполнительной власти и принцип единства системы органов исполнительной власти. Принцип единства системы исполнительной власти является более широким понятием, нежели принцип единства системы органов исполнительной власти. Наряду с единством системы органов исполнительной власти, он выражается в единой политике правового нормотворчества, государственного регулирования и управления, в наличии механизмов координации деятельности и институтов представительства. Единство системы исполнительной власти органически перерастает в единство системы органов исполнительной власти в общегосударственном масштабе.

Требование единства системы органов исполнительной власти означает их определенную соподчиненность. Соподчиненность может выразиться как в полной централизации системы, что характерно только для унитарного государства, так и в наличии отдельных элементов централизации, допустимых, а по определенным вопросам и объективно необходимых, и в федеративных государствах. Единая система органов исполнительной власти в федеративном государстве связывает воедино по целевому назначению и по соотношению с иными органами государственной власти федеральные органы исполнительной власти с исполнительными органами любого иного внутригосударственного уровня. Речь идет об элементах централизации при осуществлении государственного управления, о возможности органов исполнительной власти вышестоящего уровня применять в предусмотренных законом случаях меры государственно-правового воздействия на исполнительные

органы нижестоящего уровня (институт федерального вмешательства), о нормативно-методическом регулировании и т.п. В то же время в федеративном государстве, это единство не может характеризоваться полной административной соподчиненностью соответствующих органов, так это противоречило бы самой сути федерации, хотя, разумеется, их изолированность друг от друга недопустима.

Принцип единства неразрывно взаимосвязан и с другими принципами, на базе которых строится организация и деятельность исполнительной власти в государстве.

Для исполнительной власти характерны общие и специфические принципы функционирования, которые разные авторы классифицируют по разным основаниям. Одни авторы выделяют общесистемные, структурные и специализированные принципы.¹ Так, к общесистемным принципам Г. Атаманчук относит принципы: объективности, демократизма, федерализма, правового регулирования, законности, гласности. Другие авторы приводят следующую классификацию принципов организации и деятельности исполнительной власти: самостоятельность органов исполнительной власти, федерализм, законность, учет особенностей управляемых объектов, ответственность, гласность, экономичность.²

Таким образом, можно выделить следующие общие принципы построения и деятельности системы исполнительной власти в любом демократическом государстве:

- принцип законности и правового регулирования;
- принцип эффективности;
- принцип системности органов исполнительной власти;

¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., 1997 - С. 193-199.

² См.: Козлов Ю.М. Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. – М., 2002. – С. 58-61.

- принцип централизации и децентрализации функций в системе исполнительной власти;
- принцип дифференциации и фиксирования функций и полномочий органов исполнительной власти;
- принцип федерализма (применительно к федеративным государствам)
- принцип профессионализма и компетентности;
- принцип гласности;
- принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти, органами местного самоуправления;
- принцип делегирования полномочий;
- принцип контроля в процессе организации и деятельности органов исполнительной власти;
- принцип участия граждан в формировании органов исполнительной власти.

Принцип законности и правового регулирования является определяющим и основополагающим началом функционирования всех субъектов правового пространства, которое должно быть единым в современном демократическом государстве.

Как отмечает Г. Атаманчук, «при любом подходе к законности ее смысл состоит в том, чтобы выраженные в правовых нормах (правилах поведения) позитивные обязывания были исполнены, дозволения использованы, запреты соблюдены, закон реально выполнял свою роль в жизни государства, общества и конкретного человека».¹ В связи с этим, он предлагает понимать под законностью «систему юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., 1997 - С. 223.

структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов».¹

Единство системы исполнительной власти должно основываться на обязательном соблюдении всеми ее субъектами данного принципа как в процессе их формирования и создания, так и в ходе практической деятельности данных субъектов по реализации стоящих перед ними функций и задач в области государственного управления. При этом органы исполнительной власти нуждаются в эффективном правовом регулировании, правовой основе. Исходные и фундаментальные положения принципа содержатся в конституции, законах, нормативно-правовых актах.

Принцип системности органов исполнительной власти непосредственно и органически связан с принципом единства системы исполнительной власти в общегосударственном масштабе. Он подразумевает наличие стабильной, четкой и ясной системы этих органов на всех уровнях государственного управления.

Принцип централизации и децентрализации при построении и деятельности органов исполнительной власти выступает в качестве неперемного условия проведения ими единой и эффективной политики в области государственного управления. Конституции и законы современных правовых государств предусматривают разумное и сбалансированное сочетание централизации и децентрализации при построении и деятельности органов исполнительной власти.

Для эффективного управления общественными процессами необходимо применять как элементы централизации, так и децентрализации, что в органичном единстве способствует оптимизации деятельности органов исполнительной власти. Под децентрализацией следует понимать закрепление в законодательном порядке компетенцию

¹ Там же, С. 223.

и полномочия за тем или иным органом, которые он должен осуществлять самостоятельно, без вмешательства со стороны вышестоящих органов.

Данный принцип неразрывно связан и может быть понят через содержание принципа федерализма. Современная научная мысль рассматривает федерализм как принцип и форму государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях. Вместе с тем, как отмечает И. Умнова, «в мировой науке справедливо отмечается, что федерализм как принцип обустройства ушел далеко за рамки применения только во внутригосударственных отношениях. Федерализм используется как средство совершенствования отношений между социальными негосударственными структурами, преобразования мира и слияния государств и их территорий в единое гармоничное сообщество».¹

Таким образом, можно сделать однозначный вывод о том, что в обеспечении единства государственной власти с учетом ее одновременного распределения по двум уровням государственности проявляется организующая роль федерализма, необходимая для достижения эффективности государственной управления.

Современные тенденции в развитии федеративных государств смещают акценты в механизмах обеспечения единства и разделения государственной власти в федеративных отношениях. По мнению И. Умновой, «при сохранении обеспечиваемых принципами государственного суверенитета, субординации системы общенационального права и государственной власти необходимых элементов централизации в федеративном государстве, а также разделения государственной власти по вертикали, основанного на

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. - М., 1998. - С. 11.

определенной независимости сторон федеративных отношений, в современной модификации федерализма система государственной власти все более интенсивно подкрепляется развитием отношений самоуправления и кооперации, формирующихся через разнообразные механизмы децентрализации».¹

Таким образом, наиболее совершенные модели современного федерализма характеризует такая система отношений, при которой государственная власть, сохраняя свое единство, делится между центром и составными частями и функционирует внутри государства на основе сочетания самоуправления и кооперации.

Принцип дифференциации и фиксирования функций и полномочий предусматривает наделение каждого органа исполнительной власти определенными полномочиями, которые имеют конкретное содержание и возникают в результате разделения функций между органами власти. Необходимо отметить, что без реализации данного принципа в практике государственного управления построение единой и сбалансированной системы исполнительной власти представляется невозможным, так как для нормального функционирования каждый орган исполнительной власти должен обладать определенным правовым статусом и четко очерченным кругом полномочий, функций, прав и обязанностей, закрепленных в нормативно-правовых актах.

Исполнительная власть состоит из большого числа органов, их структурных подразделений, служащих. Очень многие из структурных единиц аппарата наделены властными полномочиями. При этом, как правило, четко определяется на кого распространяются такие полномочия, какими организациями, материальными ресурсами, делами, действиями они ведают. Дифференциация осуществляется и через подведомственность, т.е. определение объектов, на которые

¹ Умнова И.А. Указ. соч. - С 15.

распространяется власть субъектов - носителей властных полномочий. Обычно подведомственность закрепляется юридическими нормами, включающимися в разные правовые акты, начиная с Конституции и заканчивая должностными инструкциями.

По мнению ученых, основными параметрами, с учетом которых должно осуществляться согласование правового статуса всех органов исполнительной власти, можно считать: установление назначения органа и его места в системе органов исполнительной власти; легитимация цели его образования, определение сферы ведения и деятельности; формулирование его задач и функций; установление полномочий по осуществлению определенных задач и функций в системе отрасли или сферы его ведения; наделение его правом принимать соответствующие виды актов; введение органа, его руководителей и других должностных лиц в систему ответственности за нарушение законности в деятельности органа; установление порядка формирования структуры штатов, финансирования, порядка ликвидации; установление порядка принятия, реализации и контроля его решений; информационное обеспечение деятельности органа исполнительной власти и его подразделений.

Для исполнительной власти важно не только определить правовой статус каждого ее органа в отдельности, но и в общем сбалансировать их правовые статусы в системе исполнительной власти.

Принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов законодательной, исполнительной и судебной власти в современном демократическом и правовом государстве прямое следствие действия принципа разделения властей. Без его применения в практике государственного управления невозможно достижение должной эффективности в деятельности органов государственной власти, а попрание и игнорирование данного принципа зачастую ведет к установлению авторитарных либо тоталитарных политических режимов.

Если говорить о реализации принципа контроля в процессе организации и функционирования органов исполнительной власти, то контроль непосредственно взаимосвязан с принципом законности и конституционности в деятельности исполнительной власти и должен пронизывать все уровни исполнительной власти. Его отсутствие крайне отрицательно сказывается на деятельности исполнительной власти, что было не раз доказано историей развития человеческого сообщества.

Принципы исполнительной власти, одна из возможных классификаций которых приведена выше, описывают систему исполнительной власти как сложный организационно-правовой механизм.

Каждый из перечисленных выше принципов играет очень важную роль в деятельности органов исполнительной власти и не может рассматриваться в отрыве друг от друга. Упрощенное понимание системы исполнительной власти как совокупности органов исполнительной власти лишает ее того многообразия организационных и функциональных связей, которое обеспечивает внутреннюю сохранность этой системы, ее динамичность, четкую быструю «вертикальную» проходимость управленческих решений и их эффективность.

1.2. Единство системы исполнительной власти в условиях разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами

Система органов государственной власти является необходимым атрибутом любого государственного образования. Для федеративного государства характерно наличие нескольких уровней системы власти: федерального, регионального (субъектов федерации) и местного (органов местного самоуправления).

Важнейшей особенностью федеративного государства является то, что государственная власть в нем присуща как федерации в целом, так и

ее субъектам. В федерации эту власть реализует целостная система органов законодательной (федеральный парламент), исполнительной (глава государства и правительство) и судебной власти (суды). В субъектах федерации многих государств такая система не всегда завершена: самостоятельной судебной властью они, как правило, не обладают.¹

Таким образом, очевидно, что государственные институты при федерализме значительно сложнее и многочисленнее, чем при унитарном устройстве, потому что здесь многое построено на шатком балансе региональных интересов, которые надо постоянно уравнивать.

Одной из самых значительных, а подчас и самых болезненных, политико-правовых проблем современного федерализма является проблема разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и его субъектами.

Следует отметить, что вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами - это вопрос о власти и стабильности федеративных отношений в стране. Именно поэтому, в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2001 год Президент Российской Федерации В. Путин отметил, что «...обязательным условием успеха стратегических преобразований является наведение порядка в отношениях между федеральным и региональным уровнем власти», так как «отсутствие четкого разграничения полномочий, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти приводит нас к большим экономическим и социальным потерям».²

Очевидно, что созидательная деятельность российского государства напрямую связана с эффективной реализацией стоящих

¹ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) // Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 2001. – С. 97.

² Послание Президента России Федеральному Собранию РФ на 2001 год. - М., 2001. - С. 3.

перед органами исполнительной власти в Российской Федерации задач и преодолением отставания государственных институтов от потока новых проблем в сфере государственного управления. В связи с этим нельзя не согласиться с тем мнением¹, что одной из причин недостаточной эффективности работы органов исполнительной власти является несоответствие между закрепленной Конституцией Российской Федерации новой моделью организации системы управления российским государством и во многом сохранившимися старыми структурами и методами управления.

Прежде, чем рассматривать вопрос об особенностях организации системы исполнительной власти в условиях разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, необходимо определиться с основными терминами, используемыми при анализе данного вопроса учеными и специалистами.

Некоторые из них были сформулированы в действовавшем до недавнего времени Федеральном законе от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».²

Так, в данном законодательном акте под термином «полномочия» понималось право и (или) обязанность власти на определенные действия по рассмотрению и решению конкретных вопросов в рамках соответствующих сфер (предметов ведения).

¹ См.: Юриспруденция: Разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие // Под общ. ред. В.М. Герасимова. Б.И. Елисеева, А.Г. Шорникова. – М., 2002. – С. 3.

² Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

Предметы ведения авторы Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» определяли как сферы государственной и общественной жизни, находящиеся в распоряжении государства и государственных образований (субъектов), внутри которых органы власти и управления осуществляют те или иные полномочия.

Компетенция федерации, ее субъектов и их органов представляет собой обобщенное понятие, охватывающее предметы ведения и полномочия.

Предмет ведения Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации.

Предмет ведения субъекта Российской Федерации – эта сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации.

В научной литературе нередко применяется термин «совместная компетенция». В этом случае речь идет о том, что федерация и ее субъекты осуществляют деятельность в рамках одних и тех же сфер государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Однако, при этом у каждой из сторон имеются собственные полномочия, пользуясь которыми она управляет соответствующей сферой и осуществляет в ней нормативно-правовое регулирование.

Таким образом, под предметом совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации следует рассматривать сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено

Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

Принципиально распределение компетенции между федерацией и ее субъектами устанавливается, как правило, в федеральной конституции. Это конституционное распределение может дополняться и конкретизироваться текущим законодательством и договорами между федерацией и ее субъектами. В конституционном праве зарубежных стран можно встретить несколько основных моделей распределения компетенции между федерацией и ее субъектами, которые складываются из различного сочетания следующих элементов:

- исключительной компетенции федерации;
- исключительной компетенции субъектов федерации;
- конкурирующей компетенции федерации и ее субъектов;
- остаточной компетенции, передаваемой конституциями либо самой федерации, либо ее субъектам, в зависимости от чего различается централизованная и децентрализованная федерация.¹

Кроме того, в последнее время в качестве одной из несущих теоретических конструкций демократического политико-территориального устройства был сформулирован принцип субсидиарности, в соответствии с которым полномочия вышестоящего уровня управления используются для решения тех проблем, которые на нижестоящем уровне невозможно решить из-за объективного недостатка ресурсов. Этот принцип прямо отражен в ряде документов Европейской Союз, а также в новейших конституционных положениях европейских стран и положен в основу деятельности многих общеевропейских организаций (например, Комитета регионов ЕС).²

¹ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. - М., 1996. - С. 94-111.

² См.: Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. - Казань, 1998. - С. 251.

Из всего изложенного складываются самые разнообразные модели сочетания сфер компетенций в современных федерациях (например, американская, швейцарская, индийская, германская и ряд других).¹

Необходимо согласиться с тем мнением, что «одна из основных проблем российской модели федерализма состоит в том, что в отличие от конституционного права западных стран предметы ведения в Конституции Российской Федерации не разграничены по характеру оказываемого воздействия на сферы правового регулирования и сферы государственного управления, в которых осуществляются полномочия государственных органов власти».² Кроме того, в Конституции Российской Федерации многие предметы ведения сформулированы весьма обобщенно, что позволяет толковать их либо расширительно, либо двояко.

Несовершенство системы государственного управления при отсутствии четкого разграничения предметов ведения и полномочий дополняется наличием слабо связанных систем федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также самостоятельной системы местного самоуправления.

В связи с этим зачастую складывается парадоксальная ситуация, когда федеральные органы исполнительной власти, исходя из Конституции Российской Федерации, обязаны применять необходимые полномочия для осуществления государственно-властной деятельности, а на практике они не имеют отлаженных механизмов по обеспечению возложенных на них функций.

¹ См.: Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): Учеб. пособие // Отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2000. – С. 24-41.

² Юриспруденция: Разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие // Под общ. ред. В.М. Герасимова. Б.П. Елисеева, А.Г. Шорникова. – М., 2002. – С. 4-5.

Анализ теории и практики государственного строительства в Российской Федерации за последнее десятилетие со всей убедительностью доказывает, что органы исполнительной власти всех уровней должны быть сопряжены между собой безусловным подчинением Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, что позволит создать отлаженную, действительно единую и эффективную систему государственного управления.

Организация исполнительной власти на уровне Российской Федерации и в ее субъектах, выработка вертикальных и горизонтальных управленческих связей между ними, разграничение предметов ведения и полномочий является одним из главных направлений при формировании эффективной государственной властной вертикали и создании единой системы исполнительной власти. Хотя, как отметил Президент Российской Федерации В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 год, «мы, наконец, – юридически и фактически - восстановили единство страны. Укрепили государственную власть. Приблизили федеральную власть к регионам. Благодаря восстановлению единого правового пространства смогли вплотную заняться разграничением полномочий между центром и регионами. Здесь еще очень многое нужно сделать».¹

Неурегулированность отношений в сфере разграничения предметов ведения и полномочий приводила до недавнего времени к стремлению отдельных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации присвоить себе права, не предусмотренные российским законодательством, что не только провоцирует разрушение единого правового пространства России, но и идет вразрез с принципами современного правового государства. В связи с этим, требуется четкое

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 год «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 17 мая.

уяснение правоотношений в сферах исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Федерации и ее субъектов, исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Как известно, в системе органов управления любого современного федеративного государства много особенностей, которые отличают ее от системы органов унитарного государства. Данное утверждение справедливо и по отношению к устройству системы государственного управления в Российской Федерации. Как отмечает Н. Мириханов, уникальность Российской Федерации проявляется с ее зарождения и выражается уже в том, что она была сформирована под воздействием сложного сочетания внутренних и внешних, объективных и субъективных факторов.¹

Рассматривая в сравнительном плане различные модели федерализма в современном мире, следует подчеркнуть, что Россия не подходит под характеристику ни одной из федераций в силу своего огромного своеобразия - исторического, социального, этнического, политического, культурного, конфессионального и др. Особенность российского федерализма заключается в том, что из советского, чисто национального, он развился в смешанный, объединяющий в качестве субъектов Федерации не только национально-территориальные, но и территориальные образования: области, края, автономные области, автономные округа, города федерального значения.²

Таким образом, можно констатировать, что современный российский федерализм имеет ряд специфических особенностей, которые не могут не сказаться на устройстве и организации системы

¹ См.: Мириханов Н.М. Федерализм, многонациональность, государственность: новый курс российской власти // Федерализм. - Казань, 2002. № 3. - С. 107.

² См.: Столяров М.В. Россия в пути. Новая Федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. - Казань, 1998. - С. 7-19.

государственной власти в Российской Федерации. В научной литературе к ним обычно относят: неравноправие субъектов Российской Федерации (асимметрия); этнический фактор в образовании и большое число субъектов Российской Федерации; наличие сложносоставных субъектов Российской Федерации и т.д.¹

Этими и некоторыми другими факторами обусловлены особенности организации единой системы исполнительной власти в условиях разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами заложены Конституцией Российской Федерации. Часть 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией России, Федеративным и иными договорами.

Часть 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации закрепляет, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. Необходимо заметить, что по вопросу фактического равноправия субъектов Российской Федерации среди ученых и политиков существуют различные точки зрения.² Это вызвано тем, что субъекты Российской Федерации имеют разные территории, численный состав населения, различное географическое положение и экономический потенциал, разную степень

¹ См.: Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства. - М., 2000. - С. 56.

² См.: Федерализм. 1997. №3. С. 109-128; Адамеску А., Кистанов В., Савельев В. Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм. 1998. № 1. - С.113-134.

обеспеченности природными ресурсами. Существование шести видов субъектов Российской Федерации, различающихся конституционно-правовым статусом, естественно, вносит определенные трудности в систему государственного управления и формирование стабильных федеративных отношений.

Конституция Российской Федерации, несмотря на ее противоречивость, стала основой для дальнейшего развития федеративных отношений, закрепила новую модель федеративного устройства, распространив федеративные отношения на всю территорию государства, установила, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Статья 5 Конституции Российской Федерации, устанавливающая базовые принципы федеративного устройства, в качестве одного из таких принципов называет разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, этот принцип является лишь вторичным по отношению к принципу разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, так как в последнем случае речь идет о первичном уровне отношений в федеративном государстве - «об отношениях между федерацией и ее субъектами, характер которых и предопределяет отношения между органами государственной власти по вертикали».¹

Вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации является одним из главных аспектов

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. - М., 1998. - С.159.

федеративных отношений и одним из важнейших принципов федеративного устройства.

Конституционное разграничение компетенции федерального центра и субъектов Федерации осуществлено в главе третьей Конституции Российской Федерации. В ст. 71 и ст. 72 Конституции Российской Федерации установлены соответственно перечни предметов собственного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, в ст. 73 Конституции Российской Федерации определено, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами является динамичным процессом, который основывается и должен рассматриваться во взаимосвязи с другими положениями Конституции Российской Федерации.

Нормы Конституции Российской Федерации определяют порядок правового регулирования конституционно установленных предметов ведения; особенности отношений между «сложносоставными» субъектами Российской Федерации; принципы взаимного делегирования осуществления части полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации; порядок разрешения споров о компетенции, а также разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Профессор Ю. Тихомиров подчеркивает, что «в федерациях предметы ведения государства как такового распределяются первоначально между собственно федеральным уровнем и уровнем его составных частей - земель, штатов, республик, областей и др. Это

первичное распределение служит основой для формирования компетенции разных властей и их внутренних уровней».¹

Соответственно субъектами разграничения являются Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, Конституционный Суд Российской Федерации, главы субъектов Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления.

При правовом регулировании разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Российской Федерации, наряду с Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором, применяются следующие формы: федеральные законы, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, согласительные процедуры.

В ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации федеральные законы как правовой инструмент, обеспечивающий разграничение предметов ведения и полномочий, не указаны, однако из смысла ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации вытекает, что принципы и порядок их разграничения могут устанавливаться федеральными законами. При этом необходимо особо отметить, что определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции должно производиться федеральными законами. Как представляется, именно федеральный закон является той

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М., 2001. - С.113-116.

правовой формой, в которой конституционные предметы ведения наполняются конкретными полномочиями конкретного уровня публичной власти. И в этой связи должная реализация конституционных возможностей федерального законодателя в сфере разграничения полномочий является ключевым моментом в вопросе нормального функционирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации прямо предусмотрены ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации как правовой инструмент разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Соглашения о разграничении полномочий между органами исполнительной власти по конкретным предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации являются составной частью договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Соглашения о взаимной передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации установлены ч. 2 и ч. 3 ст. 78 Конституции Российской Федерации как правовой инструмент оптимизации управления в Российской Федерации.

Таким образом, одной из особенностей организации системы исполнительной власти в Российской Федерации, определяемой федеративной формой государственного устройства, является допустимость договорных отношений между органами исполнительной власти. Однако, для передачи друг другу осуществления части полномочий требуется взаимное согласие органов исполнительной власти Федерации и ее субъекта. «Такой режим взаимоотношений

исключает возможность наделения органов исполнительной власти субъектов Федерации дополнительными полномочиями со стороны федеральных органов исполнительной власти с помощью их подзаконных актов в одностороннем порядке».¹

Как представляется, на сегодняшний день широко применяемая до недавнего времени практика договоров между исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов исчерпала себя. Во многом эта практика была данью периода «суверенизации» 90-х гг. и сыграла как положительную, так и отрицательную роль.

Говоря о практике заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации, Президент Российской Федерации В. Путин сказал: «Возможность заключения этих договоров предусмотрена Конституцией России и является легитимной. В известный момент нашей истории они были востребованы, и, думаю, необходимы. Однако на практике само существование таких договоров часто приводит к фактическому неравенству в отношениях между субъектами Российской Федерации».²

Кроме того, необходимо отметить и тот факт, что на данный момент Федеральное Собрание Российской Федерации в целом создало современную систему законодательства, в том числе в основном и по совместным предметам ведения, исключаящую необходимость двусторонних договорных отношений как массового правового явления.

В тоже время нельзя забывать и о той положительной роли, которую сыграл и возможно еще сыграет договорный процесс. Так, при помощи ряда договоров удалось достичь компромисса, разрешить

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. - М., 1998. - С. 120.

² Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации на 2002 год // Российская газета. 2002. 19 апреля.

серьезные политические конфликты, имевшие место между федеральным центром и некоторыми регионами (Татарстан, Башкортостан и др.). В таких ситуациях договоры о разграничении предметов ведения и полномочий устанавливают и «дополнительные», индивидуальные для каждого региона предметы совместного ведения и полномочия. В этом контексте необходимо рассматривать и предложение Президента Российской Федерации В. Путина о целесообразности заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики.

Кроме того, при помощи целого ряда соглашений удалось урегулировать конкретные социально-экономические и другие проблемы, которые не успевало регулировать федеральное законодательство.

Однако, необходимо особо отметить, что при заключении договоров и соглашений должен в первую очередь соблюдаться закрепленный ч. 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации принцип равенства субъектов Российской Федерации.

Как уже отмечалось выше, поскольку субъекты Федерации обладают всей полнотой власти в сфере своей исключительной компетенции, они имеют право делегировать часть собственных вопросов в совместное ведение, если на то есть согласие Российской Федерации.

Передача предметов исключительного ведения субъектов Федерации в сферу совместного ведения означает укрепление федеральной власти, поскольку федеральный центр тем самым получает право издавать законы по указанным вопросам. При этом выгода для субъекта Федерации заключается в возможности получить реальную помощь федеральных властей по тем проблемам, решить которые регион не может самостоятельно.

Как представляется, соглашения, также должны использоваться для передачи осуществления исполнительно-распорядительных полномочий

федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в том случае, если это не может быть сделано федеральным законом. Такая ситуация возможна, если передача осуществления полномочий носит индивидуальный характер. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации также могут передать осуществление части своих исполнительно-распорядительных полномочий федеральным органам исполнительной власти, но не должны делать это без особых причин. Представляется верным то мнение, что «на практике такие соглашения могут использоваться для проведения определенных социально-экономических экспериментов в рамках отдельно взятого субъекта федерации, отработки новых механизмов и способов решения различных проблем в указанной сфере. Тем самым будут создаваться не только реальные механизмы учета «специфики» тех или иных территорий, но также и возможность оперативного маневрирования в управлении с целью повышения его эффективности».¹

Найденные в результате договорной практики эффективные механизмы решения конкретных проблем, баланс полномочий и ответственности центра и регионов могут фиксироваться в дальнейшем в федеральных законах.

В связи с вышесказанным, представляют большой интерес последние изменения, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».² В Федеральный закон включена глава, определяющая

¹ Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. – М., 2002. – С. 45.

² Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В ней по-новому определяется роль договоров и соглашений, необходимость заключения которых в последнее время, как уже отмечалось выше, подвергалась жесткой критике со стороны ученых и специалистов. Так, определено, что заключение договора допускается только в исключительных случаях, при этом он должен утверждаться федеральным законом и предусматривать конкретные права и обязанности сторон. В Законе предусмотрено, что форма соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий должна использоваться в случае, если осуществление полномочий не может быть возложено в равной мере на исполнительные органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации на основе федерального закона.

Кроме правовых механизмов, согласно ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации Президентом Российской Федерации используются согласительные процедуры. Как показывает практика, разногласия наиболее часто возникают по вопросам совместного ведения и компетенции органов исполнительной власти.

Как известно, ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации закрепила, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и

ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Таким образом, следует констатировать, что формирование целостной, эффективно работающей и действительно единой системы исполнительной власти в Российской Федерации невозможно без решения проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным и региональным уровнями власти.

В соответствии с действующими конституционными нормами государственное устройство Российской Федерации базируется на трехуровневой организации публичной власти: уровень государственной власти Российской Федерации (федеральный), уровень государственной власти субъектов Российской Федерации (субфедеральный), уровень местного самоуправления.

Все три уровня публичной власти являются относительно самостоятельными формами осуществления власти народа. Взаимодействие федеральной, региональной и муниципальной властей осуществляется через принятие законов, регламентирующих деятельность органов соответствующего уровня власти, через действие правовых механизмов контроля, а также через закрепленные в Конституции Российской Федерации договорные процедуры.

Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования через соответствующие органы власти вправе и обязаны отстаивать собственные интересы, но не вправе произвольно вторгаться в компетенцию иного уровня власти. Конфликтные ситуации подлежат разрешению через согласительные процедуры, о чем уже упоминалось выше, а при не достижении согласия - в судебном порядке.

Как представляется современные правовые и политические коллизии, которые возникают между исполнительными органами Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов

Федерации прямо вытекают из несовершенства федеративных отношений, прежде всего, в сфере разграничения полномочий. Негативное влияние оказывают и объективные трудности в процессе поиска федеральным центром оптимальных механизмов управления Российской Федерацией в условиях федерализма.

Изучение научной литературы, действующего законодательства и практики его применения позволяет, на наш взгляд, выделить следующие причины, препятствующие созданию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации:

- отсутствие четко очерченного круга прав и обязанностей органов власти на всех уровнях;
- перегруженность федерального центра различными управленческими функциями;
- наличие громоздкого управленческого аппарата на всех уровнях власти;
- вмешательство федерального центра в компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации;
- несоблюдение органами государственной власти субъектов Российской Федерации положений Конституции Российской Федерации и норм федерального законодательства.

Следует согласиться также с мнением ученых о том, что на данный момент основными причинами низкой эффективности системы исполнительной власти в Российской Федерации являются:

- избыточность регулирующих и контрольных функций органов исполнительной власти в Российской Федерации;
- нерациональное распределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- неудовлетворительная регламентация полномочий по реализации функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- неэффективная организация взаимодействия органов исполнительной власти с общественными организациями и гражданами и др.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что главной задачей при формировании современной концепции разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами должно стать построение такой системы отношений, когда на каждом уровне управления органы власти строго следовали бы законодательству, не вторгаясь в компетенцию друг друга. При этом принципиально важно установить практические механизмы согласованного функционирования, а по вопросам, касающимся положения ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации, - соподчиненной и слаженной работы государственных органов исполнительной власти российского государства.

В связи с этим необходимо установить общие подходы к разграничению полномочий и предметов ведения, а именно:

- законодательные акты, принимаемые на всех уровнях власти, должны строго соответствовать Конституции Российской Федерации;

- при распределении полномочий должно учитываться экономическое, географическое, этническое, и др. многообразие Российской Федерации;

- полномочия по предметам совместного ведения, по которым возникает столкновение различных интересов, необходимо разделить на более конкретные, отнесенные к полномочиям только органов государственной власти Федерации или только её субъектов и т.д.

По мнению многих ученых, при распределении предметов ведения и полномочий между различными уровнями исполнительной власти

необходимо следовать принципу субсидиарности. Согласно этому принципу, вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно. При этом применение данного принципа требует учитывать, прежде всего, способность исполнительных органов власти того или иного уровня эффективно решать в конкретных условиях задачи, стоящие перед Российской Федерацией и ее субъектами.

В ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, наряду с установлением общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, отнесены: обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; координация вопросов здравоохранения, защита семьи; социальная защита; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей и т.д.

До недавнего времени в Российской Федерации в качестве основного законодательного акта, призванного конкретизировать статью 72 Конституции Российской Федерации путем урегулирования взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами в сфере реализации полномочий по предметам совместного ведения, действовал Федеральный закон от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

С принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ вышеназванный законодательный акт утратил силу.

Анализ положений Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что при работе над совершенствованием законодательной базы в сфере распределения предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо исходить из двух принципиальных положений:

- во-первых, из федеративного устройства России, а, следовательно, из разделения властей «по вертикали», наличия самостоятельности субъектов Федерации в определенных вопросах, в том числе их самостоятельной ответственности. В связи с этим, необходимо учесть интересы как субъектов Российской Федерации, так и федерального центра. Принятие решения «сверху» без учета региональных интересов и игнорирование общественного мнения может привести к очередному конфликту между обществом и государством, законом и обществом и не приведет к образованию действительно работающей единой системы исполнительной власти в Российской Федерации;

- во-вторых, из наличия совместной компетенции, предполагающей, в частности, существование одноименных органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, и, следовательно, из существования, как минимум, скоординированности их деятельности. Необходимо согласиться с тем мнением, что «федерализм предполагает единство ветвей власти в центре и на местах, недопущение

¹ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

приоритета национальных или территориальных интересов над общегосударственными, политического, экономического, правового сепаратизма, не выносит заигрываний с субъектами Федерации, расширения их прав в обмен на лояльность, перекладывания ответственности без прав и компенсаций».¹

В связи с этим, как представляется, федеральные органы исполнительной власти должны отвечать за соблюдение общегосударственного интереса, региональные – за адаптацию федеральных норм и правил к интересам и потребностям данного субъекта Федерации.

Касаясь правового регулирования обозначенной проблемы по мнению ученых крайне важно прекратить ныне существующую практику, когда зачастую в федеральных законах по предметам совместного ведения содержатся нормы, не оставляющие места для последующего законодательного регулирования субъектами Федерации. Это не соответствует нормам Конституции Российской Федерации об её федеративном устройстве. Следует четко определить, что по предметам совместного ведения в федеральных законах должны содержаться рамочные нормы, общие принципы, общие подходы, в пределах которых субъект Федерации должен обладать свободой законодательного регулирования.

Полномочия по предметам совместного ведения, по которым возникает столкновение различных интересов, необходимо разделить на более конкретные полномочия, отнесенные к компетенции только исполнительных органов государственной власти Федерации или только ее субъектов.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод, что к процессу разграничения предметов ведения и полномочий, равно как и к

¹ Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. - М., 2000. - С. 34.

построению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, должен быть применен принцип постепенности и эффективности, то есть изменение основных принципов формирования полномочий органов власти различных уровней должно происходить в течение определенного переходного периода с обязательной проверкой результатов на практике. Кроме того, крайне важно мнение субъектов Российской Федерации по перечисленным вопросам, особенно если речь идет о формировании органов исполнительной власти «двойного подчинения», осуществляющих свою деятельность в сфере совместного ведения.

Структура и деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации должна соответствовать установленной схеме разграничения полномочий. При этом целесообразно, следуя принципу субсидиарности, передавать как можно больше функций на исполнение нижестоящим органам.

Вместе с тем, следует иметь в виду что, существует ряд проблем, которые не могут быть эффективно решены усилиями только федерального центра или только субъектов Федерации.

Как нам представляется, поставленные выше проблемы во многом должны быть решены в ходе проведения административной реформы, осуществляемой Президентом Российской Федерации В. Путиным. Вплоть до 2000 года многие конституционные механизмы федерализма в Российской Федерации являлись декларацией и действовали во многом неэффективно. Сегодня активно идет работа по подготовке концепции-программы федерализма. И этому во многом способствовала работа Комиссии при Президенте Российской Федерации, проведенная с участием представителей федеральных округов, субъектов Федерации, органов местного самоуправления, министерств и ведомств, ведущих ученых страны по анализу крупного массива законодательства с целью подготовки предложений по оптимальному разграничению предметов

ведения и полномочий по кругу вопросов, вытекающих, в первую очередь, из ст. 72 Конституции Российской Федерации.

В рамках работы данной Комиссии подготовлен целый ряд законопроектов, которые призваны разграничить полномочия федерального центра и регионов по всем предметам совместного ведения федеральными законами.

Следует особо подчеркнуть, что при решении проблемы разграничения предметов ведения и полномочий нужно учитывать, что единство исполнительной власти в Российской Федерации не является абсолютным. Оно обеспечивается в рамках, очерченных пределами ведения Российской Федерации и полномочиями Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что, обеспечивая единство системы исполнительной власти, федеральные органы не могут выходить за пределы своих полномочий, не могут нарушать предусмотренные Конституцией Российской Федерации права ее субъектов. Однако такая самостоятельность органов исполнительной власти (и региональной, и федеральной) предполагает не только их право принимать решения по вопросам своей компетенции, но и обязанность решать эти вопросы. Неотъемлемой частью самостоятельности должна стать ответственность за результаты своей деятельности и принимаемые решения.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что образование единой системы исполнительной власти в условиях продолжающейся работы по разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами является сложной задачей, связанной, в первую очередь, с ее недостаточной правовой урегулированностью, противоречивостью административных механизмов, столкновением интересов федеральных и региональных органов государственной власти. Все эти, а также некоторые другие факторы усложняют решение проблемы формирования эффективно

действующей и по-настоящему единой системы исполнительной власти лишь путем формального правового регулирования их статуса и полномочий.

Эффективность административной реформы в Российской Федерации зависит от множества факторов. Одним из таких факторов является организация системы власти и управления, ее функционирование как единого организма. Этот фактор играет определяющую роль в любом современном развитом государстве.

Независимо от национальных форм государственного устройства и политических режимов эффективность управления государством обеспечивается, во многом реальной целостностью системы государственного управления и единством правил «игры» всех задействованных в них управляющих субъектов. Однако, как уже отмечалось выше, в «федеративном государстве в отличие от унитарного возникает целый комплекс проблем, связанных с тем, чтобы обеспечить правильное сочетание субординации властных структур с широкой самостоятельностью органов государственной власти субъектов федерации».¹

Эффективность управления проявляется на всех уровнях функционирования системы государственной власти. На каждом из ее уровней эффективность должна измеряться своими критериями, характеризующими соотношение целей и результатов, а в иной плоскости - соответствие результатов интересам субъектов и объектов управления. Высшим критерием эффективности системы государственного управления в целом служит полнота реализации ее функций. Целостность государства и единство общества являются результатом эффективного государственного управления. Поэтому так много говорится в последнее время о том, что реформирование федеративных отношений невозможно

¹ Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. - М., 2000. - С. 144.

без доведения ныне существующей структуры российской государственной власти до превращения ее в единую систему, в которой бы эффективно взаимодействовали и функционировали органы всех уровней и ветвей власти.

Прошедшие годы после принятия новой Конституции Российской Федерации показали, что разграничение предметов ведения между центром и регионами носит далеко не оптимальный характер и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Анализ конституционных норм позволяет согласиться с мнением тех ученых и специалистов, кто считает, что формирование единой системы исполнительной власти в Российской Федерации предполагает построение слаженной системы разноуровневых и разнопрофильных исполнительных органов, обеспечение их внутрисистемной взаимосвязанности, четкое и рациональное распределение юридически-властных полномочий между ними, разумное сочетание необходимой централизации управленческих функций в общефедеральном масштабе с реальной децентрализацией в процессе их реализации на региональном и местном уровне.

При этом нужно исходить из того, что понятие «система» (от греч. *systema* – целое, состоящие из частей, соединенное)¹ предполагает такую структуру отношений множества ее элементов, которые образуют ее целостность и единство. При этом нужно особо учитывать, что система представляет новое качество, не сводимое к простой сумме качеств ее элементов, а каждый из элементов или их комбинация может рассматриваться как самостоятельная система, но уже другого уровня. Целостность любой системы достигается с помощью таких функций управления как организация, планирование, регулирование, контроль. С помощью координации достигается лишь согласованность в работе различных звеньев системы. Следовательно, обеспечение устойчивого

¹ Философский энциклопедический словарь // Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М., 1989. – С. 586.

взаимодействия между элементами единой системы исполнительной власти невозможно без установления соподчиненности между ними на основе отношений власти-подчинения.¹

Сегодняшняя система регионального политико-административного управления зависит от статуса исполнительной и законодательной власти, взаимоотношений региональных властей и местного самоуправления, от способности исполнительной власти централизовать экономические ресурсы региона. Кроме того, эффективность управления на региональном уровне зависит от точного определения функций и разграничения полномочий исполнительных и представительных органов власти, установления процедур их взаимодействия, оснований и видов ответственности. Неурегулированность обозначенных выше проблем создает массу проблем для дальнейшего сбалансированного и поступательного развития субъектов Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо особо отметить, что в рамках административной реформы «все признаки формируемого в России механизма властных отношений могут быть эффективными лишь при взаимодействии «интересов» регионов и федерального центра. На этой основе исполнительная власть регионов, превращаясь в реальные субъекты преобразований, призвана в этом процессе обеспечивать решение не только местных, но и общефедеральных задач»².

В заключение хотелось бы отметить, что проблемы строительства единой системы исполнительной власти в Российской Федерации как одной из цементирующих основ Федерации могут быть решены только через адекватное восприятие проблем федерального центра, субъектов Федерации, органов местного самоуправления и соответствующего этому разграничения предметов ведения и полномочий. Ее становлению во

¹ См.: Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. - М., 2000. - С. 11.

² Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия // Под общей редакцией С.А. Попова. - М., 2001. - С. 93.

многим будет способствовать успешная работа по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Четкое распределение функций, полномочий, ответственности, ресурсов по уровням власти является одной из главных задач государственной власти на ближайшие годы. Это огромная работа, которая рассчитана на несколько лет. Надлежащее разграничение полномочий по предметам ведения, закрепленным в ст. 72 Конституции Российской Федерации, должно стать своеобразным показателем эффективности государства.

Глава II.
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕДИНСТВА И ОПТИМИЗАЦИИ
СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Конституционно–правовые основы организации
исполнительной власти в современной России

В научной литературе принципом (от лат. *prīncipum* – начало, основа, происхождение, первопричина) принято называть «основание некоторой совокупности фактов или знаний, исходный пункт объяснения или руководства к действиям».¹

Как известно, принципы, на базе которых строится и осуществляет свою деятельность система исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации, предопределяются современными особенностями организации государственной власти Российской Федерации с учетом федеративного устройства российского государства, закрепленными в, первую очередь, в Конституции Российской Федерации и получающими свое дальнейшее развитие в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов.

Анализ положений Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» позволяет выявить, что исполнительная власть в Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами: государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами

¹ Пове́йший философский словарь // Сост. А.А. Грицанов. – Мн., 1998. – С. 544.

государственной власти субъектов Российской Федерации; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления и др.¹ Необходимо отдельно отметить, что все эти принципы тесно взаимосвязаны и являются основополагающими в реализации исполнительной власти в Российской Федерации.

Как известно, государственный суверенитет является неотъемлемым свойством любого государства. В связи с этим в Конституции Российской Федерации достаточно четко обозначен принцип государственного суверенитета Российской Федерации как единого и неделимого, распространяемого на всю ее территорию (ст. 4 Конституции Российской Федерации). Принцип распространения суверенитета на всю территорию Российской Федерации предполагает верховенство и единство власти Федерации и обязательность актов ее органов для всех граждан и вообще всех физических и юридических лиц на территории Российской Федерации (за исключением лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом).² Кроме того, этот принцип предполагает распространение различных суверенных прав Российской Федерации на всю ее территорию (например, права сбора федеральных налогов, денежной эмиссии и т.д.). При этом суверенные права Российской Федерации должны сочетаться с правами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательно закрепленным разграничением предметов ведения и полномочий.

¹ См., например: Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003. – С.40-60.

² См.: Горбунов Н.М. Основополагающие начала организации исполнительной власти в субъекте Российской Федерации // Современные проблемы государственного управления: Сборник статей // Под общ. ред. В.К. Егорова, В.М. Герасимова. - М., 2002. - С. 35.

Для понимания верховенства и единства как свойств суверенитета Российской Федерации огромное значение имеют положения ст. 67, а также ст. 71 Конституции Российской Федерации, которые относят к ведению Российской Федерации ее федеративное устройство и территорию.

Правовым выражением суверенитета Российской Федерации является верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории России. Соблюдение этого принципа приобрело особую важность в последнее время. Развитие самостоятельности субъектов Федерации в условиях демократизации власти и децентрализации государственного управления дало не только положительный, но и отчасти негативный эффект. На практике нередко на уровне субъектов Федерации время от времени принимаются решения, выходящие за рамки Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, а также по-разному трактуется и объем государственного суверенитета. В целом, до недавнего времени наблюдалась тенденция выхода за рамки федеративных отношений и закрепления элементов конфедеративных связей. Отказ от признания основ конституционного строя и принципов федеративного устройства Российской Федерации и создание собственной модели отличало в первую очередь, конституционное законодательство республик (например, Татарстан, Башкортостан, Ингушетия и др.).¹ Действующие, до недавнего времени, конституции вышеназванных республик закрепляли, по сути, конфедеративный тип связей с Российской Федерацией. Республика рассматривалась как суверенное государство, строящее свои отношения с Федерацией путем делегирования ей предметов ведения и полномочий на основе договора. Договору с федеральными органами государственной власти отдавался приоритет

¹ См.: Конституционное обустройство России: общественная экспертиза. - М., 2000. - С. 562-563.

перед федеральной Конституцией. В некоторых случаях предусматривалась даже ратификация федеральных законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, за последние годы (2000-2003 гг.) ситуация в этих субъектах Российской Федерации во многом изменилась, большинство норм и положений регионального законодательства было приведено в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции Российской Федерации). Устанавливая федеративную форму государственного устройства, это положение Конституции Российской Федерации имеет принципиальное значение для характеристики формы государства в целом и разрешения проблем государственного строительства в субъектах Российской Федерации. Федерализм является одним из важнейших принципов организации и деятельности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации. Его исходные начала были заложены еще Федеративным договором, а затем нашли свое закрепление в Конституции Российской Федерации, в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации.

Неразрывно связан с принципом федерализма принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Он непосредственно основывается на принципах конституционности; верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов; равноправия субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий.

Конституцией Российской Федерации определен круг вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации, включающий, в

частности, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (ст. 71 Конституции Российской Федерации). Одновременно Конституция Российской Федерации определила предметы ведения, отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, включающие, в частности, установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации). Вне названных пределов, установленных ст. 71 и ст. 72 Конституции Российской Федерации, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Одним из основополагающих принципов демократической организации современного государства является принцип разделения властей, которой считается важнейшей предпосылкой верховенства права и обеспечения свободного развития человека. Принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Конституции Российской Федерации, положен в основу развития демократической государственности нашей страны. Кроме того, в настоящее время подавляющая часть субъектов Российской Федерации определила в своих конституциях и уставах модели разделения законодательной и исполнительной ветвей власти.

При этом необходимо учитывать, что в рамках разделения властей органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. При этом «разделение властей означает не только рассредоточение, распределение, демонополизацию власти, но и действительное, реальное взаимное уравновешение властей, при котором ни одна из трех властей не может ущемить или подчинить себе другие и

вынуждена действовать в условиях взаимопонимания и взаимосотрудничества».¹

Формы взаимодействия между ветвями власти устанавливаются соответствующими законодательными актами. На уровне Федерации к ним относятся Конституция Российской Федерации и федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, правовые акты Палат Федерального Собрания Российской Федерации, правовые документы Конституционного и других Высших судов Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты федеральных министерств и ведомств

В регионах Российской Федерации такими актами являются конституции (уставы) и законы субъектов Федерации, в которых, как правило, закрепляется и их система органов государственной власти, а также нормативно-правовые акты высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, согласно ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации, определяется субъектами Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и установленными федеральным законом общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время таким законом является Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти

¹ Государственное право Российской Федерации. Учебник // Под ред. О.Е. Кутафина. - М., 1996. - С. 103.

(ст. 5 Конституции Российской Федерации). Наряду с территориальной целостностью, принцип единства системы государственной власти является неперенным условием государственной целостности. Как отмечает И.А. Умнова, «принцип единства системы государственной власти в сочетании с принципом субсидиарности предопределяет особенности правового регулирования разграничения государственной власти по вертикали в рамках государства».¹

Как подчеркивается в научной литературе, для Российской Федерации принцип единства системы органов государственной власти означает наличие отдельных элементов централизации, допустимых, а по определенным вопросам и объективно необходимых в любом федеративном государстве. Речь, в первую очередь идет об элементах централизации при осуществлении государственного, в том числе судебного и иного правового контроля, о возможности органов государственной власти вышестоящего уровня применять в предусмотренных законом случаях меры государственно-правового воздействия на государственные органы нижестоящего уровня и т.д.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип единства системы органов государственной власти непосредственно лишь в отношении систем органов исполнительной и судебной власти. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В юридической литературе подчеркивается, что «это предполагает единство структур исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. - М., 1998. - С. 114.

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».¹

При этом необходимо согласиться с мнением тех специалистов,² которые считают, что такое единство не носит на себе отпечаток административной подчиненности как цементирующего всю систему начала, хотя, разумеется, изолированность одного звена системы от других исключается. Кроме того, нужно отметить, что единство исполнительной власти в Российской Федерации не является абсолютным. Оно обеспечивается, как уже отмечалось выше, в рамках, очерченных предметами ведения Российской Федерации и полномочиями Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что, обеспечивая единство системы исполнительной власти, федеральные органы не могут выходить за пределы своих полномочий и нарушать предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством права субъектов Российской Федерации.

Необходимо отдельно отметить, что организация государственной власти в Российской Федерации должна строиться на основе целесообразного единообразия систем государственной власти Федерации и ее субъектов, обеспечивающего соблюдение основ конституционного строя Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, координации деятельности в сферах совместного ведения,

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М., 1994. - С. 250.

² См.: Административное право: Учебник // Под. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2001. - С. 157.

взаимоконтроля и взаимответственности, единой системы законодательного регулирования, правового и судебного контроля. В этой связи перспективным представляется расширение федерального законодательного регулирования по вопросам правового обеспечения единства системы государственной власти.

Одним из ведущих принципов организации и деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации является принцип законности и конституционности.

По мнению ряда специалистов, имеется ряд сложностей с пониманием и осуществлением законности органами государственного управления различных уровней в федеративном государстве, в котором, как известно, действуют два уровня законодательства: федеральное и субъектов федерации. В федеративном государстве она должна означать «строгое и неуклонное соблюдение федерацией и субъектами федерации, федеративными и всеми остальными органами ...обычных и конституционных законов как в отношениях друг с другом, так и с гражданами и формируемыми ими партийными, профсоюзными и иными общественно-политическими органами и организациями».¹

Принцип законности базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных законах, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации и их законодательстве. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти и их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ст. 15 Конституции Российской Федерации). Кроме того, согласно этой же статье законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

¹ Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие // Отв. ред. М.Н. Марченко. - М., 2000. - С. 16.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что сущностью принципа законности и конституционности в организации и деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации является соблюдение ими Конституции Российской Федерации, федеральных законов и соответствие всех иных издаваемых ими нормативно-правовых актов действующему российскому законодательству.

Обеспечению законности в Российской Федерации служит система определенных гарантий (экономических, политических, организационных, юридических, общественных и др.). В Российской Федерации действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности в деятельности органов государственной власти. К ним относят Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, суды, прокуратура¹ и т.д.

Важная роль в системе управления современным демократическим государством отводится органам местного самоуправления. От их организации и эффективности во многом зависит действенность управления страной.² Институт местного самоуправления играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и массовые виды активности, различные внегосударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и в конечном итоге реализуются в местных сообществах, образующих базу гражданского общества.³ Поэтому не случайно одной

¹ См. подробнее: Доржиев А.А. Теория и методика прокурорского надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ - РГБ ФБ 61:99-12/328-9 - 196 с. - Дис. канд. юрид. наук.

² См.: Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) // Под общей редакцией Н.П. Медведева и др. - М., 1994. - С. 5.

³ См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. - Ростов, 2000. - С. 317-318.

из важнейших стратегических задач в рамках реформирования властных институтов управления в Российской Федерации является создание системы органов местного самоуправления, которая отвечала бы должным образом, с одной стороны, современным потребностям и задачам российского государства, а, с другой - принципам Европейской хартии местного самоуправления. В этой связи крайне актуальной становится проблема формирования механизма взаимодействия государственного управления с местным самоуправлением, обеспечения единства системы управления государственной и общественной жизнью страны. Если широко смотреть на проблему взаимодействия государства и местного самоуправления, то можно трактовать органы государственного управления и органы местного самоуправления как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества как единого целого.¹ Самостоятельность осуществления органами местного самоуправления своих полномочий закреплена в Конституции Российской Федерации (ст. 12 Конституции Российской Федерации) и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».² Органы государственной власти субъекта Российской Федерации должны содействовать развитию местного самоуправления на территории этого субъекта. В связи с этим важнейшей задачей современных российских реформ является совершенствование разграничения компетенций органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

¹ См.: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2001. - С. 73.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Вопрос о принципах построения и деятельности государственных органов власти субъектов Российской Федерации многоплановый, сложный и во многом дискуссионный. Различные ученые предлагают свои варианты систематизации принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, добавляя к перечисленным конституционным принципам принципы народовластия; гласности; обеспечения прав и свобод человека и гражданина; ответственности; профессионализма и компетентности; системности органов государственной власти; экономичности и т.д.

Кроме того, в последнее время специалисты выделяют в качестве одного из основных принципов организации исполнительной власти в Российской Федерации принцип субсидиарности.

Первоначально идея субсидиарности рассматривалась лишь применительно к опыту Европейского Союза и имела международно-правовой характер. Долгое время данный принцип исследовали, главным образом, в связи с системой взаимоотношений между органами Европейского Союза и органами государственной власти входящих в его состав государств.¹

В 90-е годы прошлого века данный принцип получает свое конституционное закрепление в ряде стран.² В настоящее время принцип субсидиарности приобретает более четкий конституционно-правовой характер, обретает статус достаточно общепринятой научной категории, широко используемой для анализа, в том числе и проблем государственного управления.

Принцип субсидиарности стала применяться также и для анализа системы внутригосударственных отношений в федеративном государстве. При этом субсидиарность во многом обусловлена

¹ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) // Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 2001. – С. 189.

² См.: Там же, С. 190.

существованием в федерации двух уровней государственной власти - федеративной и субъектов федерации.

Конституцией Российской Федерации, как уже отмечалось выше, установлено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. И хотя прямого упоминания о принципе субсидиарности в Конституции Российской Федерации нет, он, как представляется, является во многом производным от всех, перечисленных в ст. 5 Конституции России принципов федеративного устройства Российской Федерации. Ведь именно единство системы государственной власти делает всех ее носителей, независимо от их уровня, в равной степени солидарными за должную степень эффективность государственного управления в стране.

В связи с этим, необходимо согласиться с мнением тех авторов, которые считают, что субсидиарность в федеративном государстве это форма взаимосвязи и взаимодействия государственной власти федерации и ее субъектов в целях совместного выполнения принадлежащих одной из сторон полномочий в том случае, если данная сторона в силу разных обстоятельств неспособна самостоятельно их выполнить.

Субсидиарность в данном понимании неизбежно включает в себя право федерации и всех ее субъектов иметь собственный круг полномочий, определенный конституцией государства. Но она предполагает и механизм взаимодействия различных уровней государственной власти федеративного государства в процессе их реализации.

Кроме того, принцип субсидиарности в федеративном государстве выражается в том, что, если один из уровней государственной власти

оказывается неспособным нести ответственность за последствия своих действий (или бездействия), то другой ее уровень либо берет ответственность на себя, либо через систему соответствующих механизмов принуждает его нести должную ответственность.

Принцип субсидиарности во многом обусловлен единством государственной власти в федеративном государстве. «При этом, реализация принципа единства системы государственной власти в условиях федеративного государства базируется на сочетании должной субординации с принципиально иным характером отношений - нецентрализации и кооперации, тогда как в унитарном же государстве единство государственной власти обеспечивается исключительно отношениями субординации центральной и местных властей».¹ Следовательно, можно согласиться с тем выводом, что «субсидиарность и является одним из условий и в то же время механизмов кооперации, взаимодействия и взаимной ответственности разноуровневых органов государственной власти».²

Таким образом, можно констатировать, что выделение принципа субсидиарности в качестве одного из основополагающих принципов организации исполнительной власти в условиях российского федерализма крайне важно, в первую очередь, для понимания механизма взаимодействия между государственными органами исполнительной власти Российской Федерации различных уровней.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что выявление и характеристика принципов организации государственных органов исполнительной власти в Российской Федерации представляет собой сложную проблему. В то же время нельзя не согласиться с мнением тех специалистов, которые считают, что не менее проблематично решается

¹ См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. - М., 1998. - С. 114.

² Хабибулин А.Б. Субсидиарность – основа построения федеративного государства // <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad6/>.

вопрос о применении этих принципов в практике государственного строительства.¹ При этом мы должны помнить, что чем выше соответствует перечисленным принципам, организация системы государственных органов исполнительной власти в Российской Федерации, тем эффективнее будут результаты их деятельности, а, следовательно, и всего государственного управления.

2.2. Правовые проблемы оптимизации системы исполнительной власти в Российской Федерации

Конституцией Российской Федерации, как уже отмечалось выше, заложены основные принципы организации и функционирования системы управления российского государства, в том числе и правовая основа образования и функционирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Конкретизация конституционного принципа единства системы исполнительной власти Российской Федерации и механизм его претворения в повседневную деятельность государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляется с помощью законодательных и различных по форме и юридической силе нормативно-правовых актов управления.

Статьей 5 Конституции Российской Федерации установлено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации принцип единства системы органов государственной власти непосредственно закреплен только в отношении системы органов исполнительной и судебной власти. Особенность организации единой системы органов исполнительной власти раскрывается в ст. 77 и ст. 78 Конституции

¹ См.: Современные проблемы государственного управления: Сборник статей // Под общ. ред. В.К. Егорова, В.М. Герасимова. - М., 2002. - С. 40.

Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации, лишь в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Логичным продолжением положений, закрепленных в ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации, является ст. 78 Конституции Российской Федерации. Данная статья раскрывает механизм взаимоотношения органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации 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 должностных лиц. Кроме того, ст. 78 Конституции Российской Федерации предусмотрен механизм возможного 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 российскому законодательству.

Исходя из положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства под единой системой исполнительной власти в Российской Федерации следует понимать совокупность органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации во главе с Правительством Российской Федерации, а также совокупность правоотношений между ними на основе единой политики правового нормотворчества и разграничения полномочий в пределах предметов

ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в условиях координации их деятельности Президентом Российской Федерации.

Дальнейшее развитие и конкретизацию конституционных норм, регулирующих образование и функционирование единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, призвано обеспечить федеральное законодательство и законодательные акты субъектов Российской Федерации. К сожалению, на сегодняшний день, правовая основа механизма реализации конституционного положения об образовании единой системы исполнительной власти в Российской Федерации до конца не сформирована и, зачастую, имеет крайне запутанную и нечеткую систему и структуру. Кроме того, до последнего времени в данном вопросе преобладало ведомственное нормотворчество, отсутствовали основополагающие и статутные законодательные акты, регламентирующие деятельность системы исполнительной власти в Российской Федерации.

В настоящее время основополагающими законодательными актами, регламентирующими правовую базу организации единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, являются Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Важное место в системе нормативно-правовых источников федерального уровня, призванных сформировать правовую базу образования и функционирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, занимают нормативные указы Президента Российской Федерации, а также утверждаемые его указами

положения и правила, действующие в сфере государственно-управленческой деятельности.

Правительство Российской Федерации своими постановлениями, а также положениями и правилами создает большое число административно-правовых норм, выступающих правовыми регуляторами функционирования различных элементов единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

В определенных границах в качестве такого рода источников могут также выступать нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (если это предусмотрено положениями о них или им делегированы полномочия такого рода). Например, к ним можно отнести нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, адресуемые нижестоящим звеньям соответствующей системы, либо обязательные для исполнения и применения в собственной практике иных исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации.

Нельзя обойти вниманием, характеризуя виды источников, регламентирующих вопросы функционирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, нормы конституций республик и уставов субъектов Российской Федерации, законодательных актов представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты глав субъектов Федерации, нормативные акты правительств, администраций, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, касающиеся проблем взаимодействия и взаимоотношений с органами исполнительной власти Российской Федерации, связанных с реализацией положений ст. 72 Конституции Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Нормы Федерального

конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» более детально регламентируют положения ст. ст. 110-117 Конституции Российской Федерации.

Согласно ст. 1 Федерального закона Правительство Российской Федерации является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации и возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Положения ст. 12 Закона закрепляют за Правительством Российской Федерации следующие полномочия по вопросам руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. Так, Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение поставленных перед ними задач.

К полномочиям Правительства Российской Федерации Федеральным конституционным законом отнесено: утверждение положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, установление численности работников их аппаратов и размера ассигнований на содержание этих аппаратов. Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров; руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей; руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации; утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

К полномочиям Правительства Российской Федерации также отнесено установление порядка создания и деятельности

территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размера ассигнований на содержание их аппаратов. Кроме того, Правительство Российской Федерации в целях реализации конституционных установлений, касающихся претворения в практическую сферу деятельности органов исполнительной власти принципа единой системы исполнительной власти в Российской Федерации и для непосредственного осуществления, как своих полномочий, так и функций федеральных органов исполнительной власти может создавать территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Так, например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 1994 г. «О территориальных органах по валютному и экспортному контролю»¹ были созданы территориальные подразделения соответствующего федерального органа исполнительной власти, перед которыми была поставлена задача реализации на местах единой общегосударственной политики в области организации контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере валютных, экспортно-импортных и иных внешнеэкономических операций.

К такого рода нормативно-правовым актам Правительства Российской Федерации также можно отнести Постановления Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 г. «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации»², от 21 сентября 2000 г. «О

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 1994 г. № 74 «О территориальных органах по валютному и экспортному контролю» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 7. Ст. 563.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 г. № 888 «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 33. Ст. 4007.

территориальных органах Министерства транспорта Российской Федерации»¹, от 7 декабря 2000 г. «О территориальных органах Министерства труда и социального развития Российской Федерации»² и ряд других.

Согласно ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» к общим полномочиям Правительства Российской Федерации относятся:

- организация и реализация внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществление регулирования в социально - экономической сфере;
- обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации,
- направление и контроль деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации;
- формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации и др.

Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации и нормами законодательства Российской Федерации, может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации. Кроме того, Правительство Российской Федерации осуществляет

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2000 г. № 710 «О территориальных органах Министерства транспорта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 39. Ст. 3881.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2000 г. № 932 «О территориальных органах Министерства труда и социального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4909.

полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

Общие полномочия Правительства Российской Федерации конкретизируются его полномочиями в отдельных сферах общественной жизни.

Так согласно, ст. 14 Закона к полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере экономики относится обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, а также свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств в Российской Федерации.

В соответствии со ст. 15 Закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной социальной и миграционной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности и т.д.

Анализ как общих полномочий Правительства Российской Федерации, так и его полномочий в отдельных областях управления позволяет сделать вывод, что одной из главных функций Правительства Российской Федерации является формирование, обеспечение и проведение в повседневную жизнь единой государственной политики в различных сферах общественной жизни на всей территории России. Данная функция Правительства Российской Федерации находится в непосредственной взаимосвязи с реализацией конституционного положения об образовании единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Наряду с функциями регулирования экономических отношений, организацией реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации, одной из основных функций Правительства Российской Федерации 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 Российской Федерации, предопределяет содержание и характер его полномочий, подзаконность его решений, то есть принятие их на основе и во исполнение Конституции, федеральных законов и указов Президента».¹

Согласно ст. 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» одной из главных функций Правительства Российской Федерации является обеспечение в пределах его полномочий исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществление систематического контроля за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принятие мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

В связи с этим и в целях поддержания законности в системе исполнительной власти российского государства, обеспечения единства целей, задач и приоритетов, стоящих перед органами государственного управления Российской Федерации, и их реализации в повседневной деятельности данных органов Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов в случае их противоречия действующему законодательству, актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (ст. 12 Закона).

Статьей 43 Федерального закона регламентируются основы взаимоотношений Правительства Российской Федерации и органов

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации - М., 1994. - С. 332.

государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и в рамках практической реализации положения об образовании единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Это связано прежде всего с тем, что Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий и в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, согласно ст. 44 Закона Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правительство Российской Федерации обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и способствует взаимодействию указанных органов. Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Кроме того, Правительство Российской Федерации в срок не более одного месяца рассматривает внесенные в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений.

Не менее важным является и то, что Правительство Российской Федерации направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Предложения законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве Российской Федерации.

К сожалению, реализация вышеназванных полномочий Правительства Российской Федерации затруднена в связи с отсутствием непосредственных правовых механизмов их реализации, закрепленных в соответствующих законодательных актах.

Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 11) установлено, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Согласно ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти.

В соответствии с ч.1 ст. 77 Конституции Российской Федерации и согласно положениям Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» система исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и данным Федеральным законом.

Принятием в 1999 году этого Федерального закона, статутного для системы государственной власти субъектов Российской Федерации, был во многом завершён период, когда системы государственного управления в разных субъектах Федерации имели различные принципы и формы построения, что зачастую противоречило основам конституционного строя российского государства, отрицательно сказывалось на управляемости страной, снижала эффективность деятельности органов государственной власти, препятствовало формированию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Вместе с тем, необходимо отметить, что, по мнению некоторых ученых, установление в одном законодательном акте общих принципов организации, как законодательных, так и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является, с точки зрения принципа разделения властей, не совсем целесообразным. Так, нельзя не согласиться с мнением тех ученых, которые считают, «что организация законодательной и исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, их компетенция различаются очень существенно. Соответственно должны быть различны и принципы такой организации».¹

Кроме того, одними из наиболее существенных препятствий для гармонизации регионального законодательства являются частые разногласия между самими ветвями государственной власти субъектов Российской Федерации по многим принципиальным вопросам, связанным, в первую очередь, с обеспечением основ конституционного строя субъектов Федерации.

Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

¹ Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. – М., 2001. - С. 66.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ является, на наш взгляд, одной из попыток решения части возникших при реформировании системы государственного управления в Российской Федерации проблем, и, в частности, вопросов создания практических механизмов института федерального вмешательства в нашей стране. Вышеназванный Федеральный закон направлен на обеспечение системности и согласованности законодательных норм, касающихся, в том числе, и статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики и стабилизации межбюджетных отношений. Получила конкретную реализацию конституционная норма, предусматривающая механизм возможного взаимного делегирования части своих полномочий в форме соглашения между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти ее субъектов. При этом предусмотрено, что при осуществлении исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий за счет субвенций из федерального бюджета, федеральные органы исполнительной власти в соответствии со своими полномочиями вправе издавать обязательные для исполнения правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением. Данное положение указанного закона необходимо рассматривать как один из механизмов практической реализации конституционного положения об образовании единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Важнейшей, на наш взгляд, является норма закона, предусматривающая порядок и предварительные условия введения временного осуществления федеральными органами государственной власти полномочий органов

¹ См.: Федеральный закон от 04 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

государственной власти субъектов Российской Федерации, включая порядок и основания введения временной финансовой администрации субъекта Российской Федерации, что необходимо рассматривать в контексте единой системы исполнительной власти.

В преамбуле Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сказано, что образование, формирование, деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, вышеназванным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статьей 1 Закона определено, что деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципами единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Положениями п. 1 ст. 17. Федерального закона предусмотрено, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного

лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации выполняет представительные функции; формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта в соответствии с законодательством субъекта: обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания или издания специальных актов либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации несет политическую и юридическую ответственность перед законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

К полномочиям главы субъекта Российской Федерации, характеризующим данное лицо по статусу как главу региональной исполнительной власти, относятся: полномочия по формированию высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; полномочия по формированию иных, в том числе территориальных, органов исполнительной власти; полномочия по непосредственному руководству органами исполнительной власти; полномочия по отмене актов органов исполнительной власти и применению к руководителям мер дисциплинарного воздействия.

В соответствии с последними изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», перечень (структура) исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа

государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.¹

Следует согласиться с мнением тех ученых, кто считает, что внесение этой поправки имеет как положительную, так и отрицательную сторону. С одной стороны, на законодательном уровне зафиксирована уже сложившаяся практика определения главой субъекта Российской Федерации структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а с другой – возможно, было бы целесообразнее, для придания устойчивости и целостности системы исполнительной власти закреплять ее структуру в статутных законодательных актах, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Федерации. Однако, необходимо признать, что поиск решения обозначенной проблемы находится в контексте решения других, не менее важных и системных, проблем, как исполнительной власти в Российской Федерации в частности, так и всей системы управления страной, и может занять определенное время.

Анализ статуса института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и его полномочий позволяет сделать однозначный вывод о его большой роли в организации единой системы исполнительной власти Российской Федерации.

К сожалению, до недавнего времени практически отсутствовали действенные элементы контроля за деятельностью глав регионов, как со стороны федеральной власти, так и субъектов региональной политической жизни.

Данное обстоятельство, а также долгое отсутствие четкой и должным образом законодательно оформленной правовой базы, регулирующей принципы организации и деятельности системы

¹ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 июля.

государственной власти в субъектах Российской Федерации, приводило к формированию системы правил в регионах, в центре которой находились политико-правовые установления главы субъекта Российской Федерации, а также неформальные договоренности между ним и заинтересованными участниками общественно-политической жизни, как на региональном, так и на федеральном уровнях. Такая ситуация зачастую не способствовала созданию в регионах жизнеспособной системы управления, приводила к частому выходу ее субъектов за рамки правового поля, препятствовала созданию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации что, в конце концов, мешало решению одной из главных задач, стоящей перед органами управления (и, в первую очередь, перед институтами исполнительной власти), - достижению должной эффективности управленческих решений и действий.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

В соответствии с п. 1 ст. 27 Федерального закона правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации,

подлежат опротестованию соответствующим прокурором в установленном законом порядке.

В том случае, если орган государственной власти субъекта Российской Федерации полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции Российской Федерации, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции Российской Федерации, федеральных законов, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции Российской Федерации разрешается соответствующим судом.

Кроме того, п. 3 ст. 29 Закона предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации.

В случае же прекращения по указу Президента Российской Федерации полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации он вправе обжаловать этот указ в Верховном Суде Российской Федерации в течение десяти дней со дня официального опубликования указа (п. 6 ст. 29.1 Закона).

Вышеназванные положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» является крайне важными, так как, благодаря им, на уровне законодательного акта устанавливаются препятствия для возможных не правовых действий органов исполнительной власти различных уровней, что до недавнего времени было одной из главных проблем на пути

формирования эффективно функционирующей единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

В то же время Федеральным законом предусмотрен целый ряд мер, связанных с ответственностью институтов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3.1 Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

В случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Анализируя данные положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», можно сделать вывод о том, что именно Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации обладает реальными полномочиями и рычагами влияния на институты региональной исполнительной власти. В то же время Правительство

Российской Федерации, являясь высшим органом исполнительной власти нашей страны, такими полномочиям практически не обладает, что, как представляется, отрицательно влияет на эффективность его управленческой деятельности и, зачастую, снижает практическую значимость и действенность его решений. В связи с этим было бы целесообразно законодательно наделить Правительство Российской Федерации более широкими и реальными полномочиями по контролю за деятельностью исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

Хотя, как известно, по Конституции Президент Российской Федерации не является главой исполнительной власти, но связан он с нею очень тесно. Согласно ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент России определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В соответствии со ст. 112 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации устанавливает структуру федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, в соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации назначает с согласия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателя Правительства Российской Федерации; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и принимает решение об его отставке; по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров.

Президент Российской Федерации непосредственно руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних, иностранных дел,

предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, и назначает их руководителей.

В соответствии со ст. 85 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Все вышеперечисленное позволяет сделать вывод о превалирующей роли Президента Российской Федерации в системе управления Российской Федерации.¹ Таким образом, можно констатировать, что среди нормативно-правовых актов, регулирующих организацию системы государственного управления, важное место занимают указы Президента Российской Федерации. Среди них следует особо отметить указы Президента Российской Федерации, связанные с определением и установлением системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. К ним относятся Указы: от 30 сентября 1992 г. «О системе центральных органов федеральной власти» и «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти»²; от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»³; от 10 января 1994 г. «О структуре федеральных органов центральной исполнительной власти»⁴; от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов

¹ Окушков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М., 1996. – С. 11-22.

² Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 14. Ст. 1091.

³ Указ Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 24. Ст. 2598.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 190.

исполнительной власти»¹ и «О структуре федеральных органов исполнительной власти»²; от 17 марта 1997 г. «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти»³; от 30 апреля 1998 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴; от 22 сентября 1998 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵; от 25 мая 1999 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁶; от 17 августа 1999 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁷; от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁸; Указ Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 г. «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁹.

Появление данных нормативно-правовых документов было связано с необходимостью совершенствования системы и структуры

¹ Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4081.

² Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4082.

³ Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. Ст. 1419.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 18. Ст. 2020.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 39. Ст. 4886.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2727.

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 17 августа 1999 г. № 1062 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 34. Ст. 4223.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 21. Ст. 2168. 2001. № 43. Ст. 4071.

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 43. Ст. 4071.

федеральных органов исполнительной власти в условиях отсутствия стабильной и эффективно действующей системы федерального законодательства, приведения их в соответствие с требованиями преобразований на различных этапах реформирования системы государственного управления в Российской Федерации. В настоящее время, как представляется, назрела насущная необходимость перехода от нормативно-правового регулирования данного вопроса к законодательному.

Конкретным примером роли Президента Российской Федерации в поддержании стабильной, непрерывной и эффективной работы единой системы исполнительной власти в Российской Федерации служит нормативно-правовое регулирование деятельности системы исполнительной власти в Чеченской Республике.

Как известно, в Чеченской Республике до недавнего времени до конца не были созданы государственно-правовые институты, соответствующие основам конституционного строя Российской Федерации, и отсутствовало законодательство Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации. И в этом контексте представляет большой интерес правовое регулирование системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в условиях чрезвычайной обстановки. Именно в такой ситуации проверяется прочность и действенность системы государственного управления (и, прежде всего, исполнительной власти). Указом Президента Российской Федерации от 8 июня 2000 г. «Об организации системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике»¹ было предусмотрено, что в систему органов исполнительной власти Чеченской Республики входят Администрация Чеченской Республики и территориальные органы федеральных органов

¹ Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 1071 «Об организации системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 24. Ст. 2545.

исполнительной власти¹. При этом следует отметить, что некоторые специалисты выражали сомнения по поводу конституционно-правовой обоснованности включения территориальных органов федеральной исполнительной власти в систему органов государственной власти Чеченской Республики, хотя, возможно, в сложившейся на тот период времени обстановке в данном субъекте Российской Федерации действия исключительно в строгих законодательных рамках было вряд ли возможно и целесообразно.

В контексте реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации и обеспечения кардинальных мер по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации следует рассматривать и подписанный 13 мая 2000 года Президентом Российской Федерации В. Путиным Указ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».² 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».

Создание института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе было обусловлено назревшей необходимостью повысить эффективность управления государством, наладить действенный контроль за выполнением решений, принимаемых федеральными органами государственной власти, а, в

¹ См., также: Указ Президента Российской Федерации от 12 июня 2000 г. № 1100 «О Главе администрации Чеченской Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 24. Ст. 2579.

² Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748.

конечном счете, укрепить и сцементировать российскую государственность. Как отметил Президент Российской Федерации 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».¹ 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 федеральном 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 кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации,

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля.

Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти.

Кроме координирующих, функций на полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе возложен контроль за исполнением федеральных законов, нормативно-правовых актов Президента Российской Федерации 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 соответствующий федеральный округ, в случае их противоречия Конституции России, федеральным законам, международным обязательствам нашей страны или нарушения прав и свобод человека и т.д.

Несмотря на такой большой объем полномочий и функций полномочного представителя Президента России, обозначенных в Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года, остается неясным правовой механизм их реализации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации исполнительная власть является самостоятельной ветвью власти, что предполагает недопустимость вмешательства в деятельность ее органов. В связи с этим, наделение полномочного представителя Президента Российской Федерации распорядительными функциями по отношению к федеральным органам исполнительной власти и их территориальным органам является, по меньшей мере, спорным. 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.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 г. «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»¹ регламентируются основные вопросы взаимодействия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Согласно данному Постановлению, Правительство Российской Федерации приглашает полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах на заседания Правительства Российской Федерации с правом совещательного голоса, а также на заседания создаваемых Правительством Российской Федерации комиссий и советов, совещания, проводимые Председателем Правительства Российской Федерации и его заместителями по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов.

По обращениям полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации, Правительство России разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 34. Ст. 3473.

исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, создавая для этого согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон с участием работников аппаратов полномочных представителей.

Положения вышеназванного Постановления обязывают Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, осуществляющего в соответствии с распределением обязанностей координацию вопросов федеративных отношений, проводить ежемесячно рабочие встречи с полномочными представителями Президента России с участием при необходимости руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, Правительство Российской Федерации дало поручение Заместителям Председателя Правительства Российской Федерации рассматривать обращения полномочных представителей Президента России, в том числе по оказанию содействия в организации контроля за исполнением в соответствующем федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, федеральных программ, и принимать по ним соответствующие решения.

Постановлением предписывалось руководителям федеральных органов исполнительной власти определить в составе центральных аппаратов структурные подразделения, ответственные за координацию взаимодействия федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов с полномочными представителями Президента России в федеральных округах. Так, например, Приказом Госгортехнадзора Российской Федерации от 18.03.2002 г. «Об утверждении типового положения о территориальном органе Госгортехнадзора России и типового положения о территориальном органе Госгортехнадзора России, ответственном за обеспечение взаимодействия с полномочным представителем Президента Российской

Федерации в федеральном округе» было утверждено типовое положение о территориальном органе Госгортехнадзора России, ответственном за обеспечение взаимодействия с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе.¹

Кроме того, Постановлением Правительства Российской Федерации «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» федеральным органам исполнительной власти вменялось:

- осуществить, в пределах установленных численности и фонда оплаты труда работников, перемещение при необходимости территориальных органов, имея в виду согласование их местоположения со схемой размещения полномочных представителей Президента России, определить территориальные органы, ответственные за обеспечение взаимодействия с полномочными представителями, возложив на них сводно-аналитические, информационные и контрольные функции и сформировав в них соответствующие структурные подразделения;

- установить порядок предоставления материалов и информации территориальным органам, ответственным за обеспечение взаимодействия с полномочными представителями Президента России, территориальными органами и находящимися в ведении федерального органа исполнительной власти организациями, расположенными в соответствующем федеральном округе;

¹ Приказ Госгортехнадзора Российской Федерации от 18 марта 2002 г. № 37 «Об утверждении типового положения о территориальном органе Госгортехнадзора России и типового положения о территориальном органе Госгортехнадзора России, ответственном за обеспечение взаимодействия с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 17.

- осуществить при необходимости меры по уточнению подчиненности расположенных в федеральных округах и находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти организаций, деятельность которых контролируется и координируется расположенными в центрах федеральных округов межрегиональными территориальными органами;

- по запросам и в инициативном порядке в пределах своей компетенции предоставлять полномочным представителям информацию о фактах нарушений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации для принятия соответствующих мер, а также информацию о ходе реализации федеральных программ в соответствующем федеральном округе;

- приглашать работников аппаратов полномочных представителей Президента России к участию в работе коллегий федеральных органов исполнительной власти по вопросам, затрагивающим интересы федеральных округов;

- информировать полномочных представителей Президента России о планах проведения в федеральных округах выездных коллегий, координационных совещаний, конференций и других мероприятий, а также в случае необходимости - о взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными организациями при решении наиболее важных вопросов;

- согласовывать с полномочными представителями Президента России в установленном законодательством Российской Федерации порядке кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и на иные должности в пределах

федеральных округов, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти;

- обеспечить постоянный контроль и плановую периодическую проверку деятельности территориальных органов и других территориальных структур федеральных органов исполнительной власти в федеральных округах, в том числе по взаимодействию с полномочными представителями Президента России.

В случае необходимости федеральным органам исполнительной власти предписывалось внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также в установленном порядке предложения по вопросам, требующим решения Правительства Российской Федерации, в том числе по уточнению положений о федеральных органах исполнительной власти.

На основе вышеизложенного анализа российского законодательства можно сделать вывод, что до недавнего времени правовое регулирование системы исполнительной власти в Российской Федерации носило во многом фрагментарный и эпизодический характер. В связи с этим, как представляется, перед органами государственной власти в Российской Федерации стоят серьезные задачи скорейшей ликвидации законодательных пробелов, а также создание правовой базы для организации и функционирования единой системы исполнительной власти в России.

2.3. Пути совершенствования правовых механизмов обеспечения единой системы исполнительной власти в России условиях административной реформы

Как известно, одним из главных негативных факторов на пути преобразования Российской Федерации в современное, стабильное правовое государство является отставание процесса реформирования системы исполнительной власти от перемен в общественном устройстве страны, новых экономических и политических отношений и веяний.

К сожалению, в настоящее время граждане Российской Федерации не всегда видят в государстве систему обслуживания интересов общества. Одна из главных причин этого состоит в том, что до конца не отлажен режим постоянного диалога между обществом и государством, что связано с закрытостью и бюрократизмом, прежде всего структур исполнительной власти в России.

Низкая эффективность управления в Российской Федерации обусловлена, в первую очередь тем, что система исполнительной власти в нашей стране осталась по существу до настоящего времени недореформированной, во многом сохранившей пережитки старой коадно-административной системы управления советского периода. Несовместимость такой системы исполнительной власти и новых реалий жизни обуславливает ощутимую потерю эффективности управления страной.

Как уже говорилось выше, одним из главных факторов, отрицательно влияющих на формирование эффективной и целостной системы управления в Российской Федерации, на упорядочение отношений Федерации и ее субъектов, является отсутствие строгого и ясного понимания содержания конституционного понятия единой системы исполнительной власти и достаточных правовых механизмов ее реализации.

До настоящего времени отсутствует правовая конкретизация данного понятия, следствием чего являются следующие негативные факторы, мешающие образованию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации:

- не определены общие принципы организации и функционирования единой системы исполнительной власти в масштабе всей страны;

- не зафиксирована на уровне закона система и структура государственных органов исполнительной власти как в Российской Федерации, так и в субъектах Российской Федерации;

- отсутствуют четкие и ясные, законодательно закрепленные полномочия федеральных органов исполнительной власти в отношении однородных органов субъектов Российской Федерации;

- до конца не определены и не установлены основные принципы и критерии отношений между Российской Федерацией и ее субъектами в бюджетном финансировании государственных функций и т.д.

Вышесказанное позволяет вычлнить главную задачу административной реформы, решение которой позволит приблизиться к созданию эффективной системы государственного управления и построению целостной системы исполнительной власти в Российской Федерации. Во многом она состоит в решении проблемы сбалансированного распределения объема и количества властных полномочий между органами исполнительной власти Федерации и органами исполнительной власти ее субъектов. Решение этой задачи должно быть основано на общепризнанных принципах федеративного демократического государства и обличено в правовую форму.

Как известно, основным принципом построения современного правового демократического государства является управление не посредством команд и приказов, а посредством правовых институтов и механизмов. Без этого принципа невозможно вести речь о правовом

государстве, о разумном балансе между самостоятельностью и ответственностью, в конечном итоге, о высокой эффективности управленческой деятельности.

Как представляется, административная реформа должна стать новым этапом государственного строительства в Российской Федерации, позволяющим решить важнейшие (и, в первую очередь системные), накопившиеся за последнее время проблемы в системе управления российским государством. При этом, говоря о путях совершенствования законодательных основ единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, необходимо, в первую очередь, определиться с основными целями и задачами, проводимой в настоящее время административной реформы в нашей стране.

Среди них следует выделить следующие цели и задачи:

- радикальное повышение эффективности системы управления в Российской Федерации;
- законодательное закрепление общих критериев и принципов формирования и деятельности институтов исполнительной власти в Российской Федерации;
- создание и модернизация ныне действующей нормативно-правовой базы в сфере государственного управления в Российской Федерации;
- уточнение системы и структуры исполнительной власти Российской Федерации;
- законодательное оформление механизмов института федерального вмешательства;
- создание реальных механизмов ответственности перед гражданами Российской Федерации органов исполнительной власти;
- создание современного, отвечающего потребностям государства и общества, института государственной службы;

- завершение перехода к методам управления, отвечающим новым задачам, стоящим перед исполнительной властью в Российской Федерации и др.

По нашему мнению, административная реформа должна ответить на поставленные выше вопросы и решить многие проблемы. А это, по мнению И. Бачило, «ставит проблему разработки соответствующей нормативной базы - принятия федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации в части его компетенции по организации федеральных органов исполнительной власти и их взаимодействия с органами регионального и местного уровней управления. Только при этих условиях может работать система данной ветви власти».¹

Большая роль в процессе формирования законодательной основы реализации принципа единства системы исполнительной власти в Российской Федерации должна быть отведена административно-правовому регулированию. И хотя, по мнению многих ученых, «конституционное право имеет приоритет в регулировании основных параметров организации и функционирования системы органов государственной власти, административное право при регулировании системно-структурных отношений должно обеспечить проникновение общих конституционных принципов и положений в деятельность каждого органа исполнительной власти в Российской Федерации».² При этом, представляется обоснованной позиция С. Хазанова в том, что «принцип единства системы исполнительной власти может реализовываться с помощью различных административно-правовых

¹ Бачило И.Л. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. - С. 22.

² Хазанов С.Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы. // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. - С. 33.

средств, в зависимости от субъектного состава отношений, предметов ведения органов, специфики конкретной управленческой ситуации. Ценность административно-правового механизма состоит именно в многовариантности управленческих мер достижения конституционных целей регулирования».¹

Вместе с тем, как нередко подчеркивается в юридической литературе, федеративная форма конституционного устройства Российской Федерации во многом сужает сферу административно-правового регулирования системы исполнительной власти. Как известно, большая часть отношений, возникающих между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, носит конституционно-правовой характер. В связи с этим, для реализации конституционного положения об образовании единой системы исполнительной власти необходимы административно-правовые механизмы совместной исполнительной деятельности федерального центра и регионов.

Следует согласиться с мнением тех ученых, кто считает, что основной сутью концепции административной реформы в Российской Федерации должно стать выстраивание государственных механизмов, побуждающих действовать, в первую очередь, исполнительную власть в полном соответствии с конституционными установлениями и нормами. Без включения и последовательной отладки таких механизмов Российская Федерация не сможет иметь статус уважаемого мировым сообществом государства, действительно строящегося на общепризнанных правовых и демократических ценностях. Один из главных «лозунгов» административной реформы можно сформулировать так: от совершенствования структуры территориальных органов

¹ Там же, С 34.

федеральных органов исполнительной власти – к построению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, способной к преодолению системных кризисов и решению перспективных и глобальных задач развития.

Административная реформа, исходя из ее буквального содержания, в первую очередь, должна реформировать исполнительную власть Российской Федерации, изменить ее роль в обеспечении государственного управления делами общества и государства. В то же время ее реализация и решение первоочередных проблем, стоящих перед исполнительной властью, невозможны без четкого понимания соотношения ветвей власти в Российской Федерации, конституционных принципов разделения, сотрудничества и противовесов между ними в рамках единой государственной власти в России.

В связи с этим, в первую очередь, необходимо продолжить дальнейшую работу по выработке правовых механизмов реализации конституционного понятия единой системы исполнительной власти в Российской Федерации с обязательным учетом положений ст. 71 и ст. 72 Конституции Российской Федерации и принятого на их основе законодательства Российской Федерации. Это означает, что, обеспечивая единство системы исполнительной власти, федеральные органы не должны выходить за пределы своих полномочий, не могут нарушать предусмотренные Конституцией Российской Федерации права субъектов Российской Федерации.

Для решения обозначенных выше вопросов и задач, стоящих перед системой государственного управления в Российской Федерации, необходимо принятие целого пакета законодательных актов различных уровней. Эти законы должны быть направлены на укрепление легитимной основы исполнительной власти для придания ей стабильности и целевой ориентации.

Как уже отмечалось выше, в процессе реформирования исполнительной власти и образования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации необходимо определить и законодательно закрепить общие и единые принципы образования и функционирования исполнительной власти в России, стоящие перед ней цели и задачи.

Именно поэтому, целесообразно в первоочередном порядке в ходе административной реформы принять основополагающий закон об общих принципах организации всей системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Государственно-управленческая деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации призвана обеспечивать организацию всех важнейших сторон жизни российского общества. Именно организация составляет основное содержание деятельности по управлению и во многом определяет ее эффективность. Вышесказанное предполагает четкую и ясную внутреннюю упорядоченность, продуманное устройство, согласованность, взаимодействие дифференцированных и в той или иной степени автономных частей системы государственного управления, что достигается в конечном итоге в процессе непосредственной работы по созданию состояния упорядоченности управленческих отношений.

Таким образом, очевидно, что государственно-управленческая деятельность должна быть организована, упорядочена. «Отсюда становится понятным значение организационного фактора для проведения государственной политики в различных областях жизни, для правильного формирования структуры государственно-управленческого механизма, выбора средств, используемых в процессе управления, а также характера связей между управляющими и управляемыми».¹

¹ Административное право: Учебник // Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2001. - С. 483-484.

Организационно-правовой смысл системы государственного управления должен быть выражен в решении структурных проблем.

В этой связи нужно согласиться с Л. Калининой, обосновывающей необходимость подготовки и принятия такого закона об исполнительной власти в Российской Федерации, в котором бы определялось понятие исполнительной власти, закреплялась устойчивая система исполнительной власти, доводилось до разумной достаточности количество организационно-правовых форм и формулировались функции исполнительной власти.¹

С позицией Л. Калининой солидарен и профессор А. Ноздрачев, считающий, что в данном законе «следует закрепить порядок создания органов исполнительной власти, их виды и критерии выбора типа органа при его создании, порядок определения компетенции и всех других элементов статуса, структуры и штатов, порядок создания и определения статуса, в том числе взаимоотношения с вышестоящими органами, региональными органами исполнительной власти, регулируемые субъектами и общественными объединениями, основы службы в исполнительном аппарате, основы делопроизводства и др.».²

Принятие такого федерального закона будет юридической основой для нормативно-правовых актов в сфере исполнительной власти Российской Федерации и, в первую очередь, для разработки положений о конкретных министерствах и ведомствах.

Как известно, в ст. 5 первой редакции Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» было включено положение, согласно которому система государственных

¹ Калинина Л.А. Некоторые теоретические проблемы исполнительной власти // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития // Материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.) // Ответ. ред. Ю.А. Тихомиров - М.: 2002. – С. 168.

² Ноздрачев А.Ф. Министерская система управления в истории и современной России. // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. – С 47-48.

органов исполнительной власти устанавливалась отдельным федеральным законом.¹ Однако, затем, как представляется, во многом из-за сиюминутных и конъюнктурных политических соображений данная статья из Закона была исключена.²

К сожалению, до недавнего времени система федеральных органов исполнительной власти не отличалась стабильностью. Нельзя не согласиться с мнением профессора А. Ноздрачева, который считает, что до сих пор «не существует принципиальных критериев в разграничении видов федеральных органов власти: министерство, госкомитет, федеральная комиссия, федеральная служба, федеральное агентство имеют в целом однотипное предназначение. Все они выполняют в принципе одинаковые функции, а именно: регулирование и управление в определенной сфере».³

Такая «функциональная неопределенность является основной причиной нестабильности и неупорядоченности структуры федеральных органов исполнительной власти, то есть системы конкретных министерств и ведомств».⁴

Как известно, функциональная размытость обуславливает и отсутствие четких критериев, на которых должна строиться система органов исполнительной власти Российской Федерации. Функциональная неопределенность, в первую очередь, отрицательно сказывается на

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

² См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1. Ст. 1.

³ Ноздрачев А.Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции. - М., 2002. - С. 115.

⁴ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. - С. 115.

стабильности и упорядоченности структуры федеральных органов исполнительной власти.

За последние годы было проведено несколько организационных перестроек системы исполнительной власти, суть которых сводилась к поискам рациональной системы и структуры, прежде всего, федеральных органов исполнительной власти России, действующих в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах. По мнению профессора Н. Хамаевой, «в ряде случаев изменения отдельных структурных подразделений этой системы были неоправданными и не были вызваны объективной необходимостью. При этом отсутствовало организационно-правовое обоснование образования, слияния, разделения органов исполнительной власти. Очень часто преобладал субъективный фактор в решении вопроса о структурных звеньях системы исполнительной власти, что приводило к нестабильности системы исполнительной власти».¹

Каждый орган исполнительной власти должен иметь свой четкий правовой статус, зависящий от характера и объема выполняемых функций и полномочий, только тогда можно говорить об обоснованных реорганизациях, минимизации или сокращениях в системе государственного управления. Именно поэтому и в целях повышения эффективности всей системы государственного управления в Российской Федерации необходимо законодательно закрепить строгую классификацию органов и учреждений исполнительной власти. И, прежде всего, представляется необходимым внесение изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Отдельные нормы этого закона должны закрепить стабильную и четкую структуру федеральных органов исполнительной

¹ Хамаева Н.Ю. Проблемы совершенствования системы исполнительной власти в Российской Федерации // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. – С. 6.

власти в Российской Федерации, а также, как можно более конкретно, обозначить структуру организации единой системы исполнительной власти.

С вышеобозначенной проблемой непосредственно связан и вопрос определения основных критериев и правовых основ создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время в федеральных министерствах и ведомствах существуют различные критерии создания и размещения подчиненных им территориальных органов. В связи с этим в одних субъектах Российской Федерации наблюдается избыток федеральных подразделений, в других - явный недостаток. Зачастую отсутствует правовое регулирование проблем взаимодействия территориальных структур федеральных органов исполнительной власти между собой, а также с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. В то же время нельзя не отметить и то обстоятельство, что образование федеральных округов и введение института полномочных представителей Президента Российской Федерации в данных территориальных образованиях сыграло положительную роль в деле упорядочения и систематизации территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Следует согласиться с мнением специалистов, считающих необходимым законодательно закрепить отдельными законами статус правительств каждого субъекта Российской Федерации. При этом закрепленная в них структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должна на основе общих принципов соответствовать структуре федеральных органов исполнительной власти. Такая своеобразная унификация, на наш взгляд, позволит еще больше повысить эффективность и действенность исполнительной власти в Российской Федерации в целом и укрепить ее единство.

До недавнего времени в нормативно-правовых актах, регулирующих основные функции и полномочия исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, крайне мало говорилось о взаимосвязи их функций с функциями федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим приходится констатировать, что взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации во многом нарушены. Поэтому в ходе формирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации не должен возникать разрыв в управленческих связях, так как при решении практических задач существует необходимость постоянного и эффективного взаимодействия исполнительных органов Российской Федерации и субъектов Федерации.

Вместе с тем, совершенно обоснованной, на наш взгляд, является позиция тех специалистов, которые считают, что процесс совершенствования законодательной базы должен быть основан на всестороннем научном анализе функций органов исполнительной власти в нашей стране. По мнению Н. Хаманевой, «очень важно провести типизацию полномочий соответствующих органов, а также форм и методов осуществления этих полномочий. Каждый орган исполнительной власти должен иметь определенный правовой статус, зависящий от характера и объема выполняемых им функций».¹

Таким образом, обобщая различные точки зрения, высказанные в научной литературе, можно сделать вывод о том, что создание единой системы исполнительной власти в Российской Федерации невозможно без четкого установления компетенционных рамок каждого государственного органа исполнительной власти или должностного лица, ответственности в очерченных границах и деятельности органа или лица исключительно в этих рамках, а также гарантий от вмешательства кого

¹ История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М., 2003. – С. 7.

бы то ни было в эти установленные правовые рамки. При этом в границах своей компетенции государственный орган исполнительной власти (должностное лицо) должен обладать свободой действий, за результаты которых несет установленную ответственность. Таким образом, переход к системе управления, основанной на четко определенной компетенции государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, представляется одним из важнейших стратегических направлений административной реформы в Российской Федерации.

Установление общих видовых параметров органов исполнительной власти в Российской Федерации должно сочетаться с определением правового статуса каждого конкретного органа исполнительной власти путем закрепления его в отдельном нормативно-правовом акте. При этом, представляется, что административному праву в регулировании данного процесса должен принадлежать явный приоритет, хотя, конечно, при этом необходимо опираться на прочную конституционно-правовую платформу в виде конституционного статуса государственного органа исполнительной власти. Принятые в последнее время положения о федеральных органах исполнительной власти зачастую «грешат» серьезными недостатками и недоработками, особенно в части определения их правового статуса.

Как уже отмечалось выше, оптимальной моделью взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами должна стать модель строгого разграничения компетенции между органами управления, а также их четкого финансового, правового, организационного обеспечения.

К сожалению, до настоящего времени по предметам совместного ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов нельзя говорить о достаточно четком установлении объема полномочий органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Федерации в той или иной сфере (в

соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации).¹ Быстрейшее решение данного вопроса возможно лишь с реализацией положений ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации в форме принятия соответствующих федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации.

Еще одной проблемой, которая зачастую препятствует созданию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, является проблема взаимоотношений исполнительной власти с другими ветвями государственной власти, а также с местным самоуправлением.

В этом аспекте необходимо рассматривать и возможность пересмотра некоторых акцентов взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Как уже отмечалось выше, согласно Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации, формально не являясь главой исполнительной власти в России, имеет широкие полномочия в сфере государственного управления и активно участвует в осуществлении исполнительной власти. Таким образом, нужно согласиться с теми специалистами, которые считают, что в России сложилась «двойственность» исполнительной власти, которая связана, в первую очередь, с отсутствием концепции президентской власти в Российской Федерации.²

В связи с этим, предлагаемая переакцентировка взаимоотношений между Правительством Российской Федерации и Президентом России должна позволить последнему в большей степени сосредоточить внимание на стратегических вопросах государственной политики,

¹ Игнатьев Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.- М., 1999. – С. 25.

² Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. – М., 2002. – С. 7.

согласованного функционирования системы власти, взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а Правительству Российской Федерации сконцентрировать свои усилия на решении основных экономических и социальных задач, руководстве звеньями исполнительной власти, координации и контроле за их деятельностью. Как представляется, стратегия на формирование более самостоятельного и ответственного, естественно, в законодательно очерченных рамках его компетенции, Правительства Российской Федерации полностью соответствует конституционному принципу разделения властей, предполагает решение задачи максимально конкретного разграничения компетенции в сфере нормотворчества между различными ветвями государственной власти.

Рассматривая вопрос взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства России, необходимо остановиться на проблеме более четкого законодательного определения статуса самого Президента Российской Федерации, а также Администрации Президента Российской Федерации, полномочных представителей Президента России в федеральных округах, Совета безопасности Российской Федерации и взаимодействия данных структур с органами исполнительной власти.

Так, рядом авторов¹ высказываются предложения о принятии отдельных федеральных законов (например, «О Президенте Российской Федерации», «О федеральных округах», «О Совете безопасности Российской Федерации»), которые создали бы прочную законодательную базу для функционирования указанных выше властных институтов и структур, ясно и четко определили бы их полномочия и функции.

Принятие вышеназванных законов помогло бы решить, например, такой серьезный вопрос, стоящий перед системой государственного

¹ См.: Лужков Ю.М. Указ. соч. – С., 21, 39-40.

управления Российской Федерации, как проблема неурегулированности правового механизма реализации полномочий полпредов Президента России в федеральных округах. При этом необходимо отметить, что кроме правовой неопределенности их положения и статуса, налицо пробелы в концептуальном подходе к месту и роли данного института в системе государственного управления.

Анализ Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹, других нормативно-правовых актов показывает, что многие функции полпредов в определенном смысле являются «дублирующими» по отношению к функциям Правительства Российской Федерации, Прокуратуры Российской Федерации, а отчасти - и к функциям правительств субъектов Российской Федерации, то есть, как подчеркивается в научной литературе, во многом носят «дополнительный» характер. Так, например, федеральным законодательством Правительство Российской Федерации наделено правом вносить предложения Президенту России о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. 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 в Российской Федерации как единой системы.

Применительно к единой системе исполнительной власти в Российской Федерации одной из главных задач института полномочного

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748.

представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе является восстановление управляемости регионального звена на основе достижения четкого взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также единообразного исполнения ими федерального законодательства.

Но даже более четкое определение статуса полпредов Президента России, с точки зрения их взаимоотношений, как с федеральной исполнительной властью, так и с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, автоматически не снимет серьезные проблемы в деятельности этого нового института. В ходе осуществления своих функций полпреды в силу разных обстоятельств вынуждены вмешиваться в компетенцию как федеральных, так и субфедеральных исполнительных органов государственной власти. В этом контексте противоречия между их юридическим статусом и полномочиями, с одной стороны, и их фактической ролью и местом в системе государственного управления Российской Федерации, с другой, являются весьма значительными.

В современной научной литературе, посвященной эффективности государственного управления, нередко критикуется многосубъектность Российской Федерации, в связи с чем, принятые меры по созданию федеральных округов иногда рассматриваются как 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 в Российской Федерации в целом. Однако, необходимо учитывать и то обстоятельство, что многоуровневость системы органов исполнительной власти и, как следствие, чрезмерная бюрократизация государственного управления можно привести к снижению эффективности и качества управленческих

решений. Такое мнение высказывается в юридической литературе в связи с попыткой придания институту полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе статуса автономного субрегионального органа государственной власти с возможным утверждением бюджетов для каждого из семи федеральных округов.

Другая немаловажная проблема, требующая своего решения в ходе административной реформы в целях совершенствования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации - реальное повышение статуса Правительства Российской Федерации.

Так, необходимо на законодательном уровне более четко определить, кто входит в состав Правительства Российской Федерации. Федеральный конституционный закон оставляет пробел в вопросе о вхождении в состав Правительства Российской Федерации руководителей иных, кроме федеральных министерств, федеральных органов исполнительной власти, которые включаются в состав этого органа в соответствии с федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, при этом, не являясь по своему статусу федеральными министрами. Долгое время руководители ряда федеральных исполнительных органов имели ранг министров и входили в состав Правительства Российской Федерации. Таким образом, необходимо законодательно определить, могут ли руководители других федеральных ведомств, имеющих ранг министра в соответствии с указами Президента России, помимо федеральных министров, то есть тех, кто возглавляет федеральные министерства, входить в состав Правительства Российской Федерации.

В связи с повышением статуса Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти, нельзя обойти вниманием важность более четкого правового

определения и повышения роли Председателя Правительства Российской Федерации.

По мнению многих ученых, в рамках административной реформы необходимо произвести реформирование аппарата Правительства Российской Федерации. Как представляется, действующая система построения и функционирования Аппарата Правительства Российской Федерации не отвечает новым требованиям, предъявляемым к современной организации исполнительной власти.

Анализ нормативных документов¹, регулирующих задачи и функции структурных подразделений Аппарата Правительства Российской Федерации, и практика их работы показывают, что многие подразделения являются не чем иным, как структурами, дублирующими федеральные органы исполнительной власти.

Говоря о механизмах правового регулирования единой системы исполнительной власти следует иметь в виду нормы ст. 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», согласно которой Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Однако на практике реализовать эти нормы невозможно, так как в отношении незаконных актов органов исполнительной власти субъектов

¹ См.: Регламент Правительства Российской Федерации. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1998 г. № 604 с дополнением // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 27. Ст. 3176; 1999. № 14. Ст. 1730; № 44. Ст. 5319; 2000. № 10. Ст. 1132.

Российской Федерации у Правительства Российской Федерации на сегодня отсутствуют реальные механизмы возможного оперативного реагирования, также как и на незаконные действия и решения со стороны органов исполнительной власти субъектов Федерации по предметам ведения Российской Федерации или относящимся к полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Правда, нормами ст. 44 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» определено, что Правительство Российской Федерации вправе внести предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, Правительство Российской Федерации может выступить лишь инициатором по реализации Президентом Российской Федерации положений ст. 85 Конституции Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации только Президент Российской Федерации наделен правом приостанавливать действия актов органов исполнительной власти Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Как представляется, необходимо наделить Правительство Российской Федерации более четкими механизмами осуществления непосредственного контроля за деятельностью всей системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Так, например, в целях реализации конституционных положений о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, повышения эффективности государственного управления, укрепления исполнительной дисциплины и ответственности за принимаемые решения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации следовало бы наделить Правительство Российской Федерации правом приостанавливать действие неправомερных актов органов управления субъектов Российской Федерации в сфере предметов совместного ведения до решения спора в судебном порядке.

Однако необходимо отметить, что методы и формы решения данного вопроса, на наш взгляд, могут носить различный характер и во многом являются дискуссионными. Решение вышеобозначенного вопроса возможно также в рамках института федерального вмешательства и системы государственного контроля.

Так, например, некоторые специалисты предлагают создать при Правительстве Российской Федерации специальный орган государственного контроля. При этом, по их мнению, «наряду с контролем за деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти и подведомственных им объектов на указанный орган могут быть возложены и координация деятельности органов ведомственного контроля, анализ эффективности их работы, разработка единой методологии контроля», а статус и полномочия данного органа должен определить федеральный закон.¹

В то же время, создание каких-либо отдельных контрольных органов, на наш взгляд, не сможет решить весь комплекс обозначенных выше проблем. Как представляется, необходимо четко определить и законодательно закрепить систему и классификацию государственных

¹ См.: Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. – М., 2002. – С. 29.

органов, учреждений и должностных лиц, выполняющих контрольные функции и их компетенцию, которая должна полностью соответствовать основным конституционным принципам организации и функционирования системы управления в Российской Федерации.

С точки зрения права, институт федерального вмешательства понимается как механизм установления конституционной ответственности - ответственности за совершение конституционного правонарушения, то есть за ненадлежащее использование публичной власти по отношению к субъектам публичной власти, каковыми могут быть и местное самоуправление, и государственная власть субъекта Федерации, а также к должностным лицам и депутатам. Этот механизм предстает как принуждение к исполнению требований федерального права в правоотношениях, каждая из сторон которых обязана отвечать за свои действия перед другой стороной. В частном случае принуждения субъекта Федерации к исполнению требований федерального права подобную конституционную ответственность можно назвать «федеративной ответственностью», поскольку она обусловлена нахождением субъекта Федерации в составе Федерации.¹

В мировой практике меры федерального вмешательства закрепляются конституциями и федеральными законами. Конституционность мер федерального вмешательства - неотъемлемое условие их легитимности и правового характера государства. Институтами, призванными решать вопросы, касающиеся мер федерального вмешательства, являются, прежде всего, судебные органы, на которые возлагается исключительное право по применению санкций в отношении субъектов публичной власти.² Подобный институт распространен в законодательстве многих федераций мира, самим

¹ См.: Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. 2001. № 5. - С. 22.

² См.: Барциц И.Н. Указ. соч. - С. 22-23.

фактом своего существования удерживая политиков от безответственных экспериментов.

Еще одной проблемой, стоящей на пути создания эффективной и комплексной законодательной основы единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, на наш взгляд, является преобладание в системе нормативно-правовых актов, призванных регулировать данный процесс, подзаконных и ведомственных актов.

Обилие подзаконных актов являлось до недавнего времени своеобразной реакцией исполнительной власти на отсутствие статутных федеральных законов и противоречивость многих действующих нормативно-правовых актов. Положение в данной сфере усугубляется и беспорядочностью в издании актов министерств и ведомств. В связи с этим в ходе проведения административной реформы в Российской Федерации необходимо упорядочить весь массив нормативно-правой базы, непосредственно регулирующий процессы жизнедеятельности системы исполнительной власти в нашей стране.

Как подчеркивается в научной литературе, мировая тенденция реформирования систем государственного управления состоит в освобождении органов власти от излишних функций, прежде всего от функций обслуживания и обеспечения деятельности самих органов власти.

Устаревшая структура расходов на содержание госаппарата в России - сегодня не единственная проблема. Недофинансирование расходов федеральных и региональных ведомств вынуждает последние искать внебюджетные источники финансирования. Они помогают временно решать отдельные проблемы, но в то же время нередко становятся источниками злоупотреблений и коррупции, что не может отрицательно не сказаться на эффективности системы государственного управления в России.

Другой серьезной проблемой, которая требует решения в ходе проведения административной реформы в Российской Федерации, является освоение современных технологий управления. Новые технологии должны привноситься в практику исполнительной власти и государственной службы в процессе реформирования, который сам должен строиться на базе этих технологий. Вторым каналом освоения новых управленческих технологий должна стать система образования и повышения квалификации кадров государственных служащих.

В ходе реформирования системы исполнительной власти в Российской Федерации необходимо расширять и совершенствовать применение подходов, основанных на принципах современного менеджмента.

Формирование единой системы исполнительной власти в Российской Федерации невозможно без глубокой модернизации института государственной службы. Сегодня данный институт по многим критериям не отвечает современным и тем более перспективным потребностям российского общества.¹ До сих пор в силу ряда причин кардинальные реформы в области государственной службы не проведены. В результате существующий госаппарат в целом явно не готов решать новые задачи, стоящие в настоящее время перед исполнительной властью в Российской Федерации. Этот фактор также крайне затрудняет формирование дееспособной системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Как представляется, реформирование системы исполнительной власти и достижение целей административной реформы в Российской Федерации невозможно без формирования нового типа взаимоотношений между гражданами и исполнительной властью. В связи с этим необходимо, в первую очередь, на деле реализовать принцип открытости

¹ Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие // Отв. ред. А.В. Оболонский. – 2-е изд. – М., 2000. – С. 306-309.

исполнительной власти, обеспечить конституционное право граждан на участие в управлении делами государства, преодолеть кризис доверия между властью и гражданским обществом. Решение этих задач невозможно без внедрения в практику государственного управления механизмов, обеспечивающих информационную открытость органов и учреждений исполнительной власти, расширение возможностей участия граждан в управлении делами государства. Это - главные пути обеспечения контроля за исполнительной властью со стороны гражданского общества.

Подводя итог анализу путей решения проблемы совершенствования законодательных основ единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, необходимо отдельно остановиться на тех приоритетных направлениях административной реформы, которые определены Указом Президентом Российской Федерации от 23 июля 2003 года «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» перед органами государственной власти Российской Федерации.¹

Согласно данному Указу, определены следующие приоритетные направления административной реформы в 2003 - 2004 годах:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе, прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046.

- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, Правительству Российской Федерации поручено образовать комиссию по проведению административной реформы, предусмотрев участие в ней, в том числе, представителей Администрации Президента Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Вышеуказанные проблемы и предложенные пути совершенствования правовых механизмов единой системы исполнительной власти России не могут быть исчерпывающими и однозначными. Именно поэтому необходима комплексная и постоянная научная проработка всей правовой основы административной реформы, если она действительно направлена на создание единых принципов системы государственной власти в Российской Федерации и повышение эффективности государственного управления.

Заключение

Обеспечение эффективности государственного управления в условиях реформирования государственной администрации невозможно без трансформации ныне существующей структуры исполнительной власти в Российской Федерации в единую, целостную и слаженно работающую систему, в которой бы эффективно взаимодействовали и функционировали все ее институты.

Одной из главных задач, решение которой позволит приблизиться к созданию эффективной системы государственного управления и построению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации является решение проблемы распределения объема и количества властных полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Оптимальной моделью взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами должна стать модель строгого разграничения компетенции между органами управления, а, следовательно, ее четкого финансового, правового, организационного обеспечения.

Утверждение принципа управления на основе собственной компетенции, причем с переносом основного объема текущей управленческой деятельности на уровень субъектов Российской Федерации, позволило бы снять нынешнюю остроту проблемы расплывчатости конституционного понятия единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Очевидно, что решению проблемы строительства единой системы исполнительной власти в Российской Федерации во многом должно способствовать продолжение работы по разграничению предметов

ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Как нам представляется, четкое распределение функций, полномочий, ответственности, ресурсов по уровням власти является одной из главных задач государственной власти на ближайшие годы. Надлежащее разграничение полномочий по предметам ведения, закрепленным в ст. 72 Конституции Российской Федерации, должно стать показателем эффективности государственного управления.

При этом необходимо особо отметить, что определение конкретных, четких полномочий федерального центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции должно производиться исключительно федеральными законами. Как представляется, именно федеральный закон является той правовой формой, в которой конституционные предметы ведения, контуры которых нередко весьма расплывчаты, становятся конкретными полномочиями конкретного уровня публичной власти.

Особо нужно отметить и поддержать позицию тех ученых, кто считает, что при распределении предметов ведения и полномочий между различными уровнями исполнительной власти необходимо следовать принципу субсидиарности. Согласно этому принципу, вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно.

Одной из задач при решении вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами должно стать построение такой системы отношений, когда на каждом уровне управления органы власти строго следовали бы законодательству, не вторгаясь в компетенцию друг друга. При этом принципиально важно установить практические механизмы согласованного функционирования, а по вопросам, касающимся положения ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации – организации работы государственных органов

исполнительной власти российского государства на основе принципов системности и единства.

В ходе реформирования исполнительной власти в России и образования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации необходимо определить и законодательно закрепить общие и единые принципы образования, функционирования, цели и задачи, стоящие перед единой системой исполнительной власти российского государства.

На наш взгляд, следовало бы согласиться с мнением тех ученых, кто считает целесообразным принятие в ходе административной реформы отдельного федерального закона об единых принципах организации исполнительной власти, касающихся как федерального, так и регионального уровня.

Государственно-управленческая деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации призвана обеспечивать организацию всех важнейших сторон жизни российского общества. Решение проблем формирования и функционирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации невозможно без определения структурно-функциональной модели взаимосвязанности между собой федеральных органов исполнительной власти. Сегодня назрела насущная необходимость в принятии федерального закона, который бы окончательно определил систему федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации.

За последнее время было проведено несколько организационных перестроек системы исполнительной власти в Российской Федерации, суть которых сводилась к поискам рациональной системы и структуры, прежде всего, федеральных органов исполнительной власти. При этом часто изменения отдельных структурных подразделений системы исполнительной власти были неоправданными и не были вызваны объективной необходимостью, когда отсутствовало даже

организационно-правовое обоснование слияния или разделения органов исполнительной власти, что приводило, естественно, к нестабильности системы исполнительной власти.

Именно поэтому необходимо вести речь об определении четкого правового статуса каждого органа исполнительной власти, зависящего от характера и объема выполняемых им функций и полномочий. Только тогда можно говорить об обоснованных реорганизациях, минимизации или сокращениях в системе государственного управления.

В целях повышения эффективности системы государственного управления в Российской Федерации необходимо законодательно закрепить строгую классификацию органов и учреждений исполнительной власти путем внесения необходимых изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». В положениях данного закона требуется закрепить стабильную и четкую структуру федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации.

С вышеобозначенной проблемой непосредственно связан и вопрос определения основных критериев и правовых основ создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, процесс реформирования системы государственного управления должен быть основан на четко определенной и внятной законодательной базе. Решение этих проблем на уровне законодательных актов необходимо, в первую очередь, для обеспечения стабильности механизма государственного управления в Российской Федерации.

При этом, установление общих видовых параметров органов исполнительной власти Российской Федерации должно сочетаться с определением правового статуса каждого конкретного органа исполнительной власти путем закрепления его в отдельном нормативном-правовом акте. Представляется, что административному

праву в регулировании данного процесса должен принадлежать явный приоритет, хотя, конечно, он должен опираться на прочную конституционно-правовую платформу.

Еще одной проблемой, требующей решения в ходе создания комплексной законодательной основы единой системы исполнительной власти в Российской Федерации является уменьшение преобладания в системе нормативно-правовых актов, призванных регулировать данный процесс, подзаконных и ведомственных актов. Обилие подзаконных актов являлось до недавнего времени своеобразной реакцией исполнительной власти на отсутствие статутных федеральных законов и противоречивость многих действующих нормативно-правовых актов. В ходе проведения административной реформы в Российской Федерации, как нам представляется, необходимо упорядочить весь массив нормативно-правой базы, непосредственно регулирующий процессы жизнедеятельности системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Анализ теории и практики государственного строительства в Российской Федерации за последние годы доказывает, что органы исполнительной власти должны быть сопряжены между собой безусловным подчинением Конституции Российской Федерации и федеральным законам, что позволит создать отлаженную систему государственного управления. В связи с чем, одной из задач реформирования системы государственного управления в Российской Федерации должно стать выстраивание государственных механизмов, побуждающих действовать, в первую очередь, исполнительную власть в полном соответствии с конституционными установлениями и нормами. В этой связи, необходимо совершенствовать механизмы и элементы, до сих пор не эффективно действующего института федерального вмешательства в Российской Федерации.

Еще одной проблемой, препятствующей созданию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, является проблема взаимоотношений исполнительной власти с иными ветвями государственной власти, а также местным самоуправлением.

В этом аспекте необходимо рассматривать и возможность изменения акцентов взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Это позволит Президенту Российской Федерации в большей степени сосредоточить внимание на стратегических вопросах государственной политики, согласованного функционирования системы власти, взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а Правительству Российской Федерации сконцентрировать свои усилия на решении основных экономических и социальных задач, руководстве звеньями исполнительной власти, координации и контроле за их деятельностью.

Другой немаловажной проблемой, требующей своего решения в целях совершенствования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации является реальное повышение статуса Правительства Российской Федерации через дальнейшее законодательное закрепление положений и норм Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», иных нормативно-правовых актов, определяющих статус, предметы ведения и полномочия Правительства Российской Федерации.

Так, необходимо внести ясность в вопросе о том, кто входит в состав Правительства Российской Федерации. Необходимо уточнить правовой статус руководителей федеральных ведомств в ранге министра. Решая проблемы, связанные с формированием единой системы исполнительной власти в Российской Федерации необходимо вести речь не только о реальном повышении политико-правового статуса Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного

органа государственной власти, но и более четком определении статуса Председателя Правительства Российской Федерации. Кроме иого, необходимо ставить вопрос и о скорейшем наделении Правительства Российской Федерации особым механизмом осуществления контроля за деятельностью образованной единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Неурегулированность правового механизма реализации полномочий нового для Российской Федерации института полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах является еще одним отрицательным фактором, сдерживающим дальнейшее построение единой системы исполнительной власти в России. При этом необходимо отметить, что кроме правовой неопределенности положения полпредов Президента России и их статуса, налицо пробелы в концептуальном подходе к месту и роли данного института в системе государственного управления.

Лишь такой комплексный и научно обоснованный подход позволит создать действующую модель единой системы исполнительной власти в современной России и, в конечном итоге, обеспечить эффективность государства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативно-правовые акты и официальные источники

1. Конституция Российской Федерации. - М., 1993.
2. Конституция (Основной Закон) РСФСР. – М., 1978.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.
4. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1. Ст. 1.
5. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
6. Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4869.
7. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.
8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 29.07.2000 № 106-ФЗ, от 08.02.2001 № 3-ФЗ, от 07.05.2002 № 47-ФЗ, от 24.07.2002 № 107-ФЗ, от

11.12.2002 № 169-ФЗ, от 04.07.2003 № 95-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П, от 12.04.2002 № 9-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

9. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

10. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

11. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

12. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

13. Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 14. Ст. 1091.

14. Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 43. Ст. 4089.

15. Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 190.
16. Указ Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 24. Ст. 2598.
17. Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 г. № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 41. Ст. 3875.
18. Указ Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 370 «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 370. Ст. 1058.
19. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.
20. Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4081.

21. Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4082.
22. Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. Ст. 1419.
23. Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 18. 1998. Ст. 2020.
24. Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 39. Ст. 4886.
25. Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2727.
26. Указ Президента Российской Федерации от 17 августа 1999 г. № 1062 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 34. Ст. 4223.
27. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748.
28. Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 1071 «Об организации системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 24. Ст. 2545.
29. Указ Президента Российской Федерации от 12 июня 2000 г. № 1100 «О Главе администрации Чеченской Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 24. Ст. 2579.

30. Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633.
31. Указ Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 43. Ст. 4071.
32. Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401 «Об утверждении положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 50. Ст. 4942.
33. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046.
34. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 1994 г. № 74 «О территориальных органах по валютному и экспортному контролю» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 7. Ст. 563.
35. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 г. № 888 «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 33. Ст. 4007.
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных

округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 34. Ст. 3473.

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2000 г. № 710 «О территориальных органах Министерства транспорта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 39. Ст. 3881.

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2000 г. № 932 «О территориальных органах Министерства труда и социального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4909.

39. Регламент Правительства Российской Федерации. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1998 г. № 604 с дополнениями // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 27. Ст. 3176; 1999. № 14. Ст. 1730; № 44. Ст. 5319; 2000. № 10. Ст. 1132.

40. Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1998 г. № 604 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 27. Ст. 3176.

41. Приказ Госгортехнадзора Российской Федерации от 18 марта 2002 г. № 37 «Об утверждении типового положения о территориальном органе Госгортехнадзора России и типового положения о территориальном органе Госгортехнадзора России, ответственном за обеспечение взаимодействия с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 17.

42. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

43. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.

44. Конституции республик в составе Российской Федерации. Вып.1-2. – М., 1996.

45. Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып.1-3. – М., 1995-1997.

46. Проект Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 369418-3, внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 23.09.2003 // http://legislature.ru/monitor/gos_sluzhba/369418-3.html.

47. Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М., 1992.

48. Декларации о суверенитете союзных и автономных республик. – М., 1990.

49. Европейская хартия местного самоуправления // Народный депутат. 1993. № 11.

II. Научная литература

1. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1998. № 1.
2. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий – М., 1999. – 384 с.
3. Автономов А.С. Ключевые проблемы российского федерализма на современном уровне // 5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению. – М., 1999.
4. Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. Учебное пособие. - М., 2002. – 80 с.
5. Автономов А.С., Веденеев Ю.А., Луговой В.В. Сравнительное избирательное право. Учебное пособие. – М., 2003. – 208 с.
6. Автономов А.С., Веденеев Ю.А., Дегтярева О.В. Зарубежное избирательное право. Учебное пособие. – М., 2003. – 288 с.
7. Административное законодательство Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов // Под ред. Н.Ю. Хаманевой. - М., 2000. – 830 с.
8. Административное право России (конспект лекций в схемах). – М., 2000. 128 с.
9. Административно-правовое регулирование экономических отношений // Отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. – 218 с.
10. Административное право: Учебник // Под ред Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2001. – 728 с.
11. Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития //

Материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.) // Ответ. ред. Ю.А. Тихомиров - М.: 2002. 473 с.

12. Антология мировой правовой мысли. В 5 т. // Нац. Обществ.-науч. Фонд; Руководитель науч. проекта Г.Ю. Семигин. – М., 1999.

13. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., 1997. – 400 с.

14. Атаманчук Г.В. Управление: всегда есть варианты. – М., 1999. – 375 с.

15. Бакушев В.В. и др. Административная реформа в России: предпосылки, системность и механизмы. – М., 2000. – 162 с.

16. Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. - М., 2001. - 363 с.

17. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право. Учебник. – М., 2001. – 778 с.

18. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М., 2002. – 640 с.

19. Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003. – 304 с.

20. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд.2-ое, перераб. и доп. – М., 2000. – 200 с.

21. Васильев А.В. Теория права и государства: Курс лекций. – М., 2001.

22. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. – М., 2001. – 288 с.

23. Веденеев Ю.А., Зайцев И.В., Луговой В.В. Институт выборов в истории России: Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - начала XX вв. // под ред. А.А. Вешнякова. – М., 2001. – 784 с.

24. Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (По материалам Западной Сибири) — РГБ ФБ 61:99-12/132-4 - 250 с. - Дис. канд. юрид. наук.
25. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. – 410 с.
26. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М., 2002. 832 с.
27. Государственная власть и местное самоуправление в Москве: Учебное пособие // Под. ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – 320 с.
28. Государственная служба. Исполнительная власть и парламент. Зарубежный опыт. – М.:РАГС, 1995.
29. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие // Отв. ред. А.В. Оболонский. – 2-е изд. – М., 2000. – 440 с.
30. Государственное строительство в сложнопостроенных субъектах Российской Федерации (на примере Тюменской области). Экспертно-аналитическая оценка // Редакторы-составители М.А. Краснов, В.Н. Третьяков. – М., 2000. – 224 с.
31. Государственное управление и политика: Учебное пособие // Под ред. Л.В. Сморгунова. – СПб., 2002. – 564 с.
32. Гошуляк В.В. - Государственная власть субъектов Российской Федерации - М., 2001. - 226 с.
33. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства. Учебник для вузов. – М., 2000. – 744 с.
34. Доментян В.З. Принципы и специфика формирования кадров государственной службы. На опыте исполнительной власти Российской Федерации — РГБ ФБ 61:99-22/59-3 - 134 с ил. - Дис. канд. социол. наук.
35. Доржиев А.А. Теория и методика прокурорского надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых представительными

(законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ — РГБ ФБ 61:99-12/328-9 - 196 с. - Дис. канд. юрид. наук.

36. Еникеев З.И. Правовой статус Башкортостана в составе России (XVI-XXI ВВ.) (история и современность): Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2003. - 42 с.

37. Еникеев З.И. Правовой статус Башкортостана в составе России: историко-правовое исследование. – Уфа, 2002. – 371 с.

38. Жариков О.Н., Королевская В.И., Хохлов С.Н. Системный подход к управлению: Учеб. Пособие для вузов // Под. ред. В.А. Персианова. – М., 2001. – 62 с.

39. Жученко А.А. Соотношение конституций республик в составе Российской Федерации с Конституцией России: проблемы теории и практики. - М., 2001. – 148 с.

40. Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. Информационно-методический бюллетень. Выпуск 2 (24). М.: Издание Государственной Думы, 2002. - 88 с.

41. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. - М., 2002. - 190 с.

42. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. - Ростов, 2000. - 448 с.

43. Злочевский И.А. Профессиональное ядро персонала как фактор эффективности региональных органов исполнительной власти - РГБ ФБ 61:95-8/689-2 - 149 с. - Дис. канд. экон. наук.

44. Золотых О.П. Исполнительная власть и общественные объединения России: Взаимодействие, полит. проблемы, тенденции развития - РГБ ФБ 61:97-23/53-3 - 220 с. - Дис. канд. полит. наук.

45. Зотова З.М. Государственная власть и местное самоуправление. - М., 2001. – 210 с.

46. Игнатьюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.- М., 1999. – 648 с.
47. Илюнин С.П., Манылов И.Е., Надеев Р.К., Надеев Т.Р. Справочник по российскому законодательству, 1917-2002 // Под. ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Издание Государственной Думы, 2003. – 328 с.
48. Ионова А.И. Региональные особенности организации управления и государственной службы в Российской империи. Ч. 1. - М., 2001. - 76 с.
49. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития // Под. ред. И.Л. Бачило. - М., 1998.
50. Исполнительная власть: организация и взаимодействие // Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. - М., 2000.
51. История государственного управления в России: Учебник. Изд. 2-е, исправленное // Под общ. ред. Р.Г. Пихои. М., 2002. - 382 с.
52. История становления и современное состояние исполнительной власти в России // Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. - М., 2003. – 336 с.
53. Каких поправок требуют законопроекты о реформе региональной и местной власти? Интервью В. Гришина, В. Лысенко, А. Казакова и др. // Российская Федерация сегодня. 2003. № 6.
54. Калинина Л.А. Исполнительная власть в ее организационно-правовых формах. Федер. уровень - РГБ ФБ 61:95-12/91-2 - 257 с. - Дис. канд. юрид. наук.
55. Калининченко Л.А. Формирование административной среды органов исполнительной власти реформируемой России. Социол. анализ. - РГБ ФБ 61:95-22/91-6 - 130 с. - Дис. канд. социол. наук.
56. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М., 2001. – 352 с.
57. Касаткина Н.М. Глава исполнительной власти субъектов Российской Федерации (конституционная регламентация) // Парламент и

- президент: (опыт зарубежных стран). Под ред. Ю.П. Орловского. – М., 1995.
58. Кистанов В.В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М., 2000. - 172 с.
59. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2001. – 277 с.
60. Козлов Ю.М. Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. – М., 2002. – 237 с.
61. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие // Ю.А. Тихомиров. - М., 2000. - 394 с.
62. Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов. Научно-практическое пособие. – М., 1998. – 192 с.
63. Комарова В.В. Полномочия главы республики (государства) в составе Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 1999. № 2.
64. Комаров С.А. Правоведение. Учебник. – М., 2001. – 526.
65. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для ВУЗов. – М., 2001. – 448 с.
66. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М., 1994. – 458 с.
67. Кому быть премьером? Интервью А. Климова // Российская Федерация сегодня. 2003. № 4.
68. Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации: Пробл. темат. сб. // РАН. ИНИОН; Отв. ред. И.А. Умнова И.А. - М., 1999. - 208 с.
69. Конституционное обустройство России. Общественная экспертиза. – М., 2000. - 566 с.
70. Конституционное право зарубежных стран (курс лекций). - М., 2000. - 336 с.

71. Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. - М.: Издание Государственной Думы, 2000. – 191 с.
72. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). – М., 1995. – 55 с.
73. Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика).- М., 1999. – 768 с.
74. Кудинов О.П. Основы организации и проведения избирательных кампаний в регионах России. – Калининград, 2000. – 469 с.
75. Кулешов В.И. Структура исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы и тенденции (на примере Свердловской области) // <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer5/doklad3/>.
76. Курашвили К.Т. Федеративная организация российского государства. – М., 2000. – 172 с.
77. Курюкин А.Н. Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в условиях реформирования российского общества. - РГБ ФБ 61:00-23/125-9 - 152 с. - Дис. канд. полит. наук.
78. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). – М., 1999. – 198 с.
79. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 1997. – 372 с.
80. Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления. – 1999. - № 1.
81. Локк Джон. Сочинения в трех томах. - М., 1988.
82. Луман Никлас Власть // Пер. с нем. А.Ю. Антоновского. – М., 2001. – 256 с.

83. Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. – М., 2002. – 228 с.
84. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. Автореферат диссертации в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М., 1995.
85. Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. – М., 1995. – 220 с.
86. Мачульская И.Г. Институализация местного самоуправления в системе власти Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2001.
87. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) // Под общей редакцией Н.П. Медведева и др. - М., 1994. – 80 с.
88. Местное самоуправление в условиях реформируемой России: опыт становления и проблемы развития: Материалы межрегиональной научно-практической конференции // Под общ. ред. В.А. Шамахова. – СПб., 2003. – 272 с.
89. Мины под Конституцию - мины под страну. Интервью П. Волостригова // Российская Федерация сегодня. 2003. № 11.
90. Мириханов Н.М. Федерализм, многонациональность, государственность: новый курс российской власти. // Федерализм. - Казань, 2002. № 3.
91. Миронов И.А. Конституционный статус главы республики в составе Российской Федерации на примере республик Северного Кавказа (Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Дагестан) // Государственность и право республики в составе Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (10-11 апреля 1996 г., г. Нальчик). – Ростов-на-Дону, 1996.

92. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М., 1996. – 400 с.
93. Монтескье Ш. Избранные произведения // Пер. с фр. - М., 1955.
94. Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа (политико-правовые аспекты) // Государство и право. 1994. № 3.
95. Мухаметшин Ф.Х. Представительные и исполнительные органы власти Республики Татарстан как фактор стабилизации социальных процессов в период реформирования политической системы - РГБ ФБ 9:96-2/1690-X - 19 с. - Автореф. дис. канд. социол. наук.
96. Нагорных И. Карающая вертикаль-3 // Коммерсантъ Власть. 2003. № 25.
97. Новейший философский словарь // Сост. А.А. Грицанов. – Мн., 1998. – 896 с.
98. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М., 1996. – 240 с.
99. Основы Европейской хартии местного самоуправления. Методическое пособие для высших учебных заведений // Под ред. В.А. Черникова – М., 2000.- 108 с.
100. Основы конституционного права Российской Федерации. Структурно-логические схемы: Учеб. пособие для вузов // Под. ред. В.П. Лобзякова. - М., 1999. - 254 с.
101. Официальные документы органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Государственный библиографический указатель 1999. Вып. 3. - М.: Издание Государственной Думы 1999. - 192 с.
102. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000. – 399 с.
103. Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. – М., 2002. - 152 с.

104. Политическая энциклопедия. В 2-х томах. – М., 1999.
105. Правовая реформа: Концепция развития российского законодательства. Сборник статей. - М., 1995. – 220 с.
106. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие // Ю.А. Тихомиров, И.В. Котлевская. – М., 1999. - 381 с.
107. Проблемы социально-экономического и политического развития России // Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М., 2001. – 240 с.
108. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. – М., 2001 - 416 с.
109. Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 1999. 30 дек.
110. Путин В.В. Государство Россия. Путь к эффективному государству. Выступление Президента Российской Федерации с посланием Федеральному Собранию Российской Федерации. – М., 2000. – 24 с.
111. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля.
112. Путин В.В. России надо быть сильной и конкурентоспособной. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2002. 19 апреля.
113. Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 год // Российская газета. 2003. 17 мая.
114. Разграничение полномочий. Интервью Д. Козака // Российская Федерация сегодня. 2003. № 12.
115. Россия регионов: трансформация политических режимов. // Под общей ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. – М., 2000. – 374 с.
116. Российское законодательство. 1927-2000. Справочник // Сост.: Надеев Р.К., Надеев Т.Р., Королев А.Н.; под. научн. ред. Рощина В.А. - М., 2000. - 520 с.

117. Россия: цивилизация, патриотизм, культура: Материалы Пятой всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых // Отв. ред. В.М. Савин. – М., 2003. – 581 с.
118. Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. – М.: Издание Государственной Думы, 1997. – 776 с.
119. Сергеев С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. – СПб., 1999. – 215 с.
120. Смертных приговоров мы выносить не собираемся. Интервью М. Дмитриева // Коммерсантъ Власть. 2003. № 23.
121. Смирнов К. Все мое кресло // Коммерсантъ Власть. 2003. № 24.
122. Современные проблемы государственного управления: Сборник статей // Под. общ. ред. В.К. Егорова, В.М. Герасимова. - М., 2002. - 187 с.
123. Старовойтов А.А. Организационно-правовые проблемы взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации - РГБ ФБ 61:98-12/36-8 - 254 с. - Дис. канд. юрид. наук.
124. Степанов И.М., Хабриева Т.Я. Парламентское право России. – М., 2000. – 392 с.
125. Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. – Казань, 1998. – 304 с.
126. Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: Научно-практическое пособие. – М., 1998.- 240 с.
127. Теория государства и права: Курс лекций // Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. – 776 с.

128. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. - М., 2001. - 652 с.
129. Тосунян Г.А. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. – М., 2000. – 224 с.
130. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Банковское и смежное законодательство Российской Федерации. Учебно-практическое пособие. – М., 2003. – 363 с.
131. Умнова И.А. Конституционные основы современного федерализма. Учебно-практическое пособие. - М. 1998. – 280 с.
132. Федеральный центр и субъекты Федерации. Противостояние или взаимодействие. Сборник статей и документов. – М.: Издание Госдумы, 2001. – 199 с.
133. Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие // Отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2000. – 344 с.
134. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) // Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 2001. – 376 с.
135. Фельдман В.Р. Кризис исполнительной власти. Философско-политологический анализ - РГБ ФБ 61:00-23/109-7 - 157 с. - Дис. канд. полит. наук.
136. Философский энциклопедический словарь // Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М., 1989. – 815 с.
137. Хабибулин А.Б. Субсидиарность – основа построения федеративного государства /<http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad6/>.
138. Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. – М., 2003. – 256 с.
139. Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. – М., 2002. – 448 с.

140. Центр – регионы – местное самоуправление: Сб.учеб. м-лов по курсу «Политическая регионалистика» // Под ред. Г.М. Люхтерхандт-Михалевой и С.И. Рыженкова. – М., СПб., 2001. – 192 с.
141. Четвернин В.А. Понятия права и государства. Введение в курс теории права и государства. – М., 1997. - 120 с.
142. Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. – М., 1995.
143. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. Учебное пособие. - М., 1997. - 128 с.
144. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. М., 1997. - 352 с.
145. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М., 2001. - 320 с.
146. Шульженко Ю.Л. Самоохрана Конституции Российской Федерации. – М., 1997. – 64 с.
147. Шульженко Ю.Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации. – М., 1998. – 112 с.
148. Этнологический словарь. - М., 1996.
149. Юриспруденция: Разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие // Под общ. ред. В.М. Герасимова, Б.П. Елисеева, А.Г. Шорникова. – М., 2002. – 238 с.