

Г. Д. Денисова

кандидат юридических наук, доцент

Воронежский государственный университет

О СУБЪЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В любой стране между государством и обществом существует взаимодействие, качество и уровень которого определяются эффективностью действий власти в сфере управления.

В советской административно-правовой науке подходы к пониманию государственного управления были различны. Например, Г. В. Атаманчук указывает на характерные черты данного понятия:

1) государственное управление — это деятельность государственных органов исполнительно-распорядительного характера;

2) государственное управление — это деятельность подзаконная и государственно-властная;

3) по своему содержанию государственное управление — это деятельность организующая, направленная на практическое исполнение законов;

4) государственное управление — это деятельность специально выделенных органов государства, т.е. органов государственного управления¹.

Однако в Конституции РФ 1993 г. был закреплён новый термин — «исполнительная власть», заменивший термин «государственное управление». В настоящее время вопрос о соотношении государственного управления и исполнительной власти остается актуальным. «Исполнительная власть», как политико-правовая категория, указывает на то, что государственная власть существует не просто как феномен, а как система, призванная исполнять законы и обеспечивать равную для всех членов общества возможность реализации прав и свобод, предоставленных законом. Кроме того, категория «исполнительная власть» отражает характер произошедших перемен в политическом устройстве страны и указывает на конституционное закрепление одного из ключевых принципов демократического государства — принципа разделения властей. При этом категория «государственное управление» сохраняет за собой практический организационно-юридический смысл, отраженный в многочисленных правовых актах.

Следовательно, государственное управление — это форма реализации исполнительной власти. Государственно-управленческая деятель-

¹ См.: Атаманчук Г. В. Государственное управление: Проблемы методологии правового исследования. М.: Юрид. лит., 1975. С. 14.

© Денисов Г. Д., 2008

ность есть необходимое условие существования социума. Государство не может отказаться от государственного управления по политическим, экономическим и социальным причинам. В наиболее общем виде под управлением следует понимать процесс осуществления определенного типа взаимосвязанных действий по формированию и использованию ресурсов организации для достижения ею своих целей. Управление осуществляется с целью достижения общих управленческих задач либо решения управленческих дел в соответствующих областях социальной или государственной жизни.

Аналитические словари дают следующую трактовку управления (government, administration; board, directorate, department; management): 1) деятельность органов государственной власти; 2) крупное подразделение какого-либо государственного или иного учреждения; 3) вообще любая руководящая деятельность среди людей.

Управление имеет множество типов, видов, форм, проявлений, характеристик (управление государственное, региональное, муниципальное, стратегическое, централизованное, научное, военное, городское и т.д.)²

Ю. Н. Старилов отмечает, что управление неотделимо от понятий «власть», «государственная власть»³. Государственное управление относится к разряду правовых категорий, которые целесообразно рассматривать в узком и широком понимании. В узком смысле — это деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне Российской Федерации и на уровне ее субъектов, а в широком понимании — это регулятивная деятельность государства в целом.

Для процесса управления характерно наличие двух участников — субъекта управления и объекта управления, находящихся в тесной взаимосвязи. Управление реально тогда, когда существует легитимное подчинение объекта — субъекту управления, управляемого элемента системы — ее управляющему элементу. Ю. Н. Старилов, отмечает, что, несмотря на то, что в Конституции РФ не нашлось места терминам «государственное управление» или «органы государственного управления», практическое государственное управление постоянно и непрерывно осуществляется посредством образования и наделения соответствующей компетенцией специально созданных исполнительных органов государственной власти⁴.

Понятие «государственное управление» — более широкое по сравнению с понятием «исполнительная власть». Соответственно все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако обратное неверно: не все тако-

² См.: Халипов В. Ф. Власть. Политика. Государственная служба: Аналитический словарь-справочник. М.: Трикта, 2006. С. 310.

³ См.: Общее административное право: Учеб. / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 23.

⁴ См.: Там же. С. 32.

го рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле.

Исполнительная власть не может быть вне системы органов государственного управления, реализующих ее функции и назначение. Организация и деятельность исполнительной власти — это организация и функционирование системы ее органов, т.е. органов государственного управления, имеющих нормативно установленные цели, задачи, компетенцию, структуру и необходимые для работы государственные должности государственной службы (управленческий персонал).

Ю. Н. Стариков к субъектам управления относит специально подготовленных специалистов, для которых управление является профессией, профессиональной деятельностью⁵. Н. И. Глазунова считает, что субъектами в этой сфере деятельности являются должностные лица государственно-административных и муниципальных органов, а также служащие, исполняющие и ответственные за исполнение гражданами административных решений⁶. Следовательно, субъекты исполнительной власти — это органы и лица, правомочные принимать публично значимые административные решения, устанавливающие нормативные предписания и правила.

В связи с этим необходимо отметить, что отсутствие четкой правовой регламентации деятельности субъектов исполнительной власти лишает граждан возможности защищать свои права, создает условия для коррупции и произвола чиновников, ограничивает саму государственную власть в реализации потенциала Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных актов, хотя правовая основа деятельности органов исполнительной власти в настоящее время достаточно обширна и постоянно совершенствуется⁷. Например, одними

⁵ См.: *Общее административное право: Учеб.* / Под ред. Ю. Н. Старикова. С. 22.

⁶ См.: *Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление: Учеб.* М.: Проспект, 2004. С. 41.

⁷ См.: Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп. // *Рос. газета.* 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152; 2001. № 24. Ст. 2421; 2003. № 30. Ст. 3051; 2004. № 13. Ст. 1110; 2005. № 42. Ст. 4212; 2006. № 29. Ст. 3119; 2007. № 1, ч. 1. Ст. 1; 2007. № 36. Ст. 3745; О Правительстве Российской Федерации: Федер. конст. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ, в ред. федер. законов от 31 дек. 1997 г. № 3-ФКЗ, от 19 июня 2004 г. № 4-ФКЗ, от 3 нояб. 2004 г. № 6-ФКЗ, от 1 июня 2005 г. № 4-ФКЗ, от 30 янв. 2007 г. № 1-ФКЗ, от 2 марта 2007 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 1; 2004. № 25. Ст. 2478; 2004. № 45. Ст. 4376; 2005. № 23. Ст. 2197; 2007. № 6. Ст. 680; 2007. № 10. Ст. 1147; Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ, в ред. федер. законов от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ, от 8 февр. 2001 г. № 3-ФЗ, от 7 мая 2002 г. № 47-ФЗ, от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ, от 11 дек. 2002 г. № 169-ФЗ, от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, от 19 июня 2004 г. № 53-ФЗ, от 11 дек. 2004 г. № 159-ФЗ, от 29 дек. 2004 г. № 191-ФЗ, от 29 дек. 2004 г. № 199-ФЗ, от 21 июля

из последних указов в систему органов исполнительной власти включены комитеты⁸.

Таким образом, в наиболее общем виде субъекты государственного управления — это управляющие подсистемы, звенья, элементы в системе управления, воздействующие на другие элементы. Они могут рассматриваться как объект управления для вышестоящих звеньев в иерархии. К субъектам государственного управления относятся все органы исполнительной власти федерального уровня и органы исполнительной власти субъектов федерации, законодательные (представительные) органы всех уровней, а также судебные органы. Упорядочение работы органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и в регионах путем формирования и совершенствования правовой основы деятельности названных субъектов государственного управления способствует укреплению вертикали власти, повышению эффективности государственного управления и соответственно социально-экономическому развитию России.

Исполнительная власть является объективной необходимостью, и без нее не может обойтись ни одно государство. Именно эта ветвь власти обладает разветвленной системой разнообразных государственных органов с многочисленным кадровым составом государственных служащих как в центре, так и на местах. Процесс реформирования в России административно-государственного управления на рубеже XX—XXI вв. можно охарактеризовать пятью основными этапами:

1) 1991—1993 гг.: институционализация системы федеральной государственной службы (Указ Президента РФ «Об утверждении положения о федеральной государственной службе» 1993 г.);

2) 1994—1999 гг.: организация и регулирование процесса прохождения федеральной государственной службы, установление статуса федеральных государственных служащих (Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г.);

2005 г. № 93-ФЗ, от 31 дек. 2005 г. № 199-ФЗ, от 31 дек. 2005 г. № 202-ФЗ, от 31 дек. 2005 г. № 203-ФЗ, от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, от 12 июля 2006 г. № 106-ФЗ, от 18 июля 2006 г. № 111-ФЗ, от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, от 19 июля 2007 г. № 133-ФЗ, от 21 июля 2007 г. № 191-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; 2002. № 30. Ст. 3024; 2002. № 50. Ст. 4930; 2003. № 27. Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1. Ст. 17, 25; 2005. № 30. Ст. 3104; 2006. № 23. Ст. 2380; 2006. № 29. Ст. 3124; 2006. № 30. Ст. 3287; 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3427, 3452; 2007. № 30. Ст. 3747, 3805; О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, в ред. указов Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649, от 15 марта 2005 г. № 295, от 14 ноября 2005 г. № 1319, от 23 дек. 2005 г. № 1522, от 27 марта 2006 г. № 261, от 15 февр. 2007 г. № 174 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2004. № 21. Ст. 2023; 2005. № 12. Ст. 1023; 2005. № 47. Ст. 4880; 2005. № 52. Ст. 5690; 2006. № 14. Ст. 1509; 2007. № 8. Ст. 978.

⁸ Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 24 сент. 2007 г. № 1274 // СЗ РФ. 2007. № 40. Ст. 4717.

3) 2000—2002 гг.: укрепление вертикали государственной власти и поиски новой концепции реформирования административно-государственного управления;

4) 2003—2005 гг.: принятие Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)»;

5) декабрь 2005—2007 гг.: Указом Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 Программа была продлена до 2007 г.⁹ в целях реализации положений Федеральных законов от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁰ и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹¹.

Проведение реформирования системы административно-государственного управления выявило ряд проблем, а именно:

1) бюрократизацию и неэффективность основных государственных институтов;

2) неспособность государственных финансовых институтов наладить полное и оперативное поступление ресурсов из центра в регионы;

3) недостаточное сотрудничество между министерствами и ведомствами;

4) низкий уровень управленческой культуры и политическая конфронтация общества;

5) правовой нигилизм, свойственный как управляемой, так и управляющей системе;

6) коррупция в системе государственной службы.

Для успешного решения указанных проблем необходимо проведение серьезного исследования и последующего нормативно-правового конституирования, основными позициями которого могут стать:

1) разработка методики расчета, а также системы сбора и обработки информации о результативности по ряду важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти;

2) доработка и внедрение системы стандартов государственных услуг и административных регламентов;

3) доработка проекта Федерального конституционного закона «Об административных судах в Российской Федерации»¹², а также рас-

⁹ См.: О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)» на 2006—2007 годы: Указ Президента РФ от 12 дек. 2005 г. № 1437 // СЗ РФ. 2005. № 51. Ст. 5514.

¹⁰ См.: О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ в ред. федер. законов от 11 нояб. 2003 г. № 141-ФЗ, от 6 июля 2006 г. № 105-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2003. № 46, ч. 1 Ст. 4437; 2006. № 29. Ст. 3123.

¹¹ См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ в ред. федер. законов от 2 февр. 2006 г. № 19-ФЗ, от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, от 12 апр. 2007 г. № 48-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 16. Ст. 1828.

¹² СПС «Гарант».

смотрение подготовленного проекта Кодекса административного судопроизводства¹³;

4) разработка, рассмотрение и принятие пакета нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции, внесение соответствующих изменений в уголовное законодательство;

5) разработка и принятие комплекса нормативных правовых актов, направленных на упразднение избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти различных уровней;

6) создание действенных правовых каналов влияния гражданского общества на подготовку и принятие решений органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы граждан;

7) формирование нормативно-правовой и методической базы систем информационно-статистического обеспечения органов исполнительной власти;

8) создание типовых программ в субъектах Российской Федерации, а также разработка и реализация программ обучения новым процедурам государственного управления в рамках образовательных программ и курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

При осуществлении управленческой деятельности соответствующие государственные органы оказывают управленческое воздействие на субъекты общественных отношений; они организуют и регулируют их поведение, обеспечивают охрану и защиту их прав и законных интересов, поэтому необходимо повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг; укрепление общественного доверия к государству; обеспечение деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по удовлетворению общества и конкретных лиц административно-правовых отношений.

Оптимизация и модернизация административно-управленческих процессов за счет внедрения стандартов государственных и муниципальных услуг, административных регламентов, механизмов досудебного обжалования и административной юстиции обеспечат эффективное взаимодействие органов исполнительной власти и гражданского общества.

¹³ СПС «Гарант».