

На правах рукописи

ШИЛИН ГЛЕБ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ

Координация как функция в деятельности
администрации субъекта Российской Федерации

Специальность 12.00.14 - Административное право;
финансовое право; информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Томск – 2002

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета.

Научный руководитель: Заслуженный деятель науки

Российской Федерации, доктор
юридических наук, профессор

Волович Владимир Фёдорович

Научный консультант: Доктор юридических наук

Плесовских Виктор Данилович

Официальные оппоненты: Заслуженный деятель науки

Российской Федерации, доктор
юридических наук, профессор

Бахрах Демьян Николаевич

Кандидат юридических наук,
доцент

Капитонов Сергей Анатольевич

Ведущая организация: Сургутский государственный университет

Защита состоится “15” декабря 2002 года в 15 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.274.06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625003, г.Тюмень, ул.Ленина, 38, зал заседаний совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан “___” ноября 2002 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук



В.Д.Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В последние годы принципиально меняется деятельность Российского государства во всех сферах государственного управления, продолжается движение к построению демократического федеративного правового государства, остро требуется организующее государственное воздействие на общественные отношения.

В соответствии со ст.10 Конституции Российской Федерации исполнительная власть является одной из самостоятельных ветвей единой государственной власти. Её назначение – организовать претворение в жизнь требований законов и подзаконных правовых актов, контроль их исполнения. Потребность государственного присутствия предопределяет существование целостной системы органов исполнительной власти – специальных субъектов, наделенных определенной компетенцией и несущих бремя юридической ответственности за преобразовательные воздействия на общественную жизнь. Значительное количество субъектов исполнительной власти является объективной предпосылкой координации, согласования их деятельности. Координация осуществляется органами общей компетенции в масштабах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также на межотраслевом и отраслевом уровнях министерствами и государственными комитетами, федеральными комиссиями, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Практическая координационная деятельность нуждается в теоретическом обобщении с точки зрения содержания, форм и методов осуществления.

Исследование практики реализации функций управления, координационной функции в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации актуально в связи с закреплением в качестве конституционных принципов определённой самостоятельности органов исполнительной власти, единства системы исполнительной власти, федерализма, конституционным регулированием вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Значимо право субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти. Реализация этого права должна соответствовать основам конституционного строя России, общим принципам организации исполнительной власти и требованию обеспечения единства системы исполнительной власти в установленных Конституцией Российской Федерации пределах. Координация деятельности органов исполнительной власти требуется при реализации их полномочий в пределах предметов ведения на соответствующем уровне и на разных уровнях.

Исследование взаимодействия органов исполнительной власти - одного из направлений совершенствования управления на пути к усилению стабильности и обеспечению поступательного развития в обществе, достижению высокой эффективности экономики на базе научно обоснованной рациональности актуально и в связи с практическими проблемами государст-

венного управления, являющегося организационно-правовым выражением исполнительной власти.

На содержании этих проблем в ежегодном послании к Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России акцентировал внимание. Так, в 1997 году подчеркивалась важность взаимодействия территориальных структур федеральных органов с региональными органами при соблюдении их компетенции и полномочий, а в 1998 - констатировалась невозможность стратегического подъема без теснейшего взаимодействия федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления. В 1999 году прямо указывается на потерю взаимодействия с органами государственной власти в регионах, отсутствие необходимой координации между территориальными подразделениями федеральных министерств и ведомств. Необходимость формирования целостной системы государственного регулирования экономики и социальной сферы, превращения государства в эффективного координатора экономических и социальных сил подчеркивалась Президентом Российской Федерации В.В.Путиным в период осуществления им полномочий Председателя Правительства Российской Федерации. В 2000 году Президент Российской Федерации вновь указал на отсутствие эффективного взаимодействия между разными уровнями власти. Одновременно высшими руководителями государства ставились задачи по координации органов исполнительной власти в Российской Федерации. Одним из путей решения проблем укрепления российской государственности является введение системы федеральных округов и института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Примером повышения роли координационной функции в деятельности государства служит координация с ноября 2000 года Министром Российской Федерации деятельности федеральных органов исполнительной власти по восстановлению экономики, организации жизнеобеспечения населения Чеченской республики.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2001 года констатируется, что укрепление государства, всей политической системы, позиций страны остаётся стратегической задачей. Консолидированная и эффективная государственная власть, налаженное взаимодействие между уровнями власти являются обязательным условием успеха проводимых преобразований, решения социально-экономических проблем, задач в сфере безопасности государства, защиты прав и интересов личности. Превращение государственного аппарата в эффективный, компактный и работающий механизм остаётся и среди основных направлений внутренней политики государства на 2002 год. Начало фактической деятельности по разрешению существующих проблем координации, постепенное перенесение некоторых федеральных функций на уровень федеральных округов также указывает на актуальность исследования координационной функции в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Состояние научной разработанности темы. Проблема координации в государственном управлении представляла неизменный научный интерес в 60-80-х гг. XX века. О сущности координации, её месте и роли в государственном управлении создавались монографии или отдельные главы в них, научные статьи, выполнялись диссертационные исследования (А.И.Казанник, Ю.М.Козлов, А.Е.Лунёв, С.Д.Могилевский, А.И.Недогреева и другие авторы). К концу XX в. интерес к этой проблеме ослабел, что может быть, отчасти, объяснено общим снижением влияния государства на происходящие в обществе процессы, усилением частно-правовых начал. В условиях кардинального изменения правовой системы России почти нет научных исследований феномена координации в деятельности органов исполнительной власти, в том числе проявления её в государственном управлении как функции или как метода государственного управления, всеобщего свойства управления, принципа государственного управления.

Объект исследования - общественные управленческие координационные правоотношения, складывающиеся в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования – научный анализ проблем теории и практики правового регулирования и практической реализации координационной функции органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Сибирском регионе, в том числе её форм и обеспечения эффективности.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования – установление содержания и практического проявления координации в качестве функции государственного управления и функции органа государственного управления (органа исполнительной власти) в деятельности органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации Сибирского региона.

Для достижения цели исследования потребовалось решение ряда задач:

- установить соотношение содержания понятия координации с содержанием таких категорий, как «государственное управление», «функция государственного управления» и «функция органа государственного управления»;
- исходя из природы формы государственного управления, выявить возможные варианты форм реализации координационной функции органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе организационно-правовых форм;
- на базе теоретических исследований уточнить содержание понятий «условие» и «критерий» эффективности реализации координационной функции;
- проанализировать сущность феномена координации и определить его функциональное содержание в государственном управлении;
- провести анализ правового регулирования координационной функции, реализуемой в деятельности администрации субъекта Российской Федерации;

- рассмотреть организационно-правовые и непосредственные формы реализации координационной функции в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- определить роль Межрегиональной Ассоциации “Сибирское соглашение” в реализации администрациями субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа координационной функции;

- с точки зрения соблюдения условий эффективности проанализировать практическую реализацию координационной функции в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Сибирском регионе на примере отдельных координационных органов.

Теоретическая и эмпирическая база исследования. В ходе исследования автор опирался на опубликованные результаты изучения различных аспектов координации в государственном управлении. Исследование базируется на обширном теоретическом материале научных трудов по проблемам общей теории права, конституционного права, административного права, муниципального права, теории управления и теории государственного управления, экономики. Содержательная сторона проблем рассматривалась с использованием работ таких учёных, как С.А.Авакьян, В.Б.Аверьянов, А.Б.Агапов, С.С.Алексеев, А.П.Алёхин, Г.В.Атаманчук, В.Г.Афанасьев, Д.Н.Бахрах, И.Л.Бачило, К.С.Бельский, Р.Ф.Васильев, В.Г.Вишняков, В.Ф.Волович, Б.Н.Габричидзе, Б.В.Дрейшев, И.Я.Дюрягин, В.Б.Евдокимов, В.В.Игнатенко, А.И.Казанник, М.И.Клеандров, Ю.М.Козлов, А.Н.Кокотов, Н.М.Конин, Б.П.Курашвили, Б.М.Лазарев, А.Е.Лунёв, С.А.Маевский, В.И.Майоров, В.М.Манохин, С.Ю.Марочкин, Б.З.Мильнер, В.В.Невинский, В.А.Никонов, В.И.Новосёлов, А.М.Омаров, В.С.Основин, А.С.Пашков, Г.И.Петров, М.И.Пискотин, В.Д.Плесовских, Л.Л.Попов, В.С.Пронина, В.А.Рахмилович, В.Д.Свинцов, В.Е.Севрюгин, М.И.Сетров, Л.А.Симонян, Б.В.Смирнов, В.Д.Сорокин, Ю.Н.Старилов, А.П.Сунцов, Ю.А.Тихомиров, Я.Улицкий, А.В.Ушаков, В.В.Цветков, Г.Н.Чеботарёв, В.А.Юсупов, Л.С.Явич, О.М.Якуба, Ц.А.Ямпольская. Применялись и труды зарубежных ученых - Г.Брэбана, Р.Драго, Е.Старосьцяка, А.Файоля. В работе отражено творчество российских государствоведов конца XIX – начала XX века: А.И.Андреевский, В.М.Гессен, В.Ф.Дерюжинский, А.И.Елистратов, Н.И.Лазаревский.

В связи с конституционным закреплением федеративного государственного устройства Российской Федерации, выбор эмпирической базы исследования – деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Сибирского региона, осуществлён на основе нескольких посылок. Прежде всего, это различия в правовом статусе субъектов Российской Федерации разных видов. В современной научной литературе об их содержании высказываются мнения, находящие правовое обоснование в части 5 статьи 66 Конституции Российской Федерации. Существенную роль сыграла близость правового статуса края и области

как наиболее типичных субъектов Российской Федерации (54 из 89) и Сибирского региона (9 из 19). Принято во внимание понимание государственной администрации как механизма исполнительной власти, реализующего её в масштабе Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, позволяющее рассматривать в качестве администрации субъекта Российской Федерации не только собственно администрацию края, области, но и правительство республики, автономного округа в составе России. Учтён территориально-экономический фактор – близость географических условий, территориальная и экономическая целостность, наличие между хозяйствующими субъектами устойчивых и интенсивных производственных связей, возможности стратегического развития, вхождение органов государственной власти субъектов Российской Федерации Сибирского региона в Межрегиональную Ассоциацию “Сибирское соглашение”, отнесение их территорий в основном к Сибирскому федеральному округу. Наибольшее внимание уделено субъектам Российской Федерации Западно-Сибирского экономического района (региона). Исследовался официально опубликованный правовой материал, а также полученный по официальной рассылке или включённый в состав электронных баз данных.

Западно-Сибирский экономический район (регион) включает субъекты Российской Федерации, расположенные на Западно-Сибирской равнине и части гор Южной Сибири – Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская и Тюменская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Практика координационной деятельности в Тюменской области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах исследовалась несмотря на отнесение их к Уральскому федеральному округу, поскольку они являются частью Западной Сибири, а не Уральского региона, хотя в 1944 году Тюменская область образована из территорий Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого национальных округов и части территорий Омской и Курганской областей, выведенных в 1934 году из состава Челябинской области. Развёрнутая характеристика Западной Сибири, особенности и общие направления развития расположенных в её пределах субъектов Российской Федерации изложены в специальной литературе.

Методологическая основа исследования. Диссертационное исследование осуществлено на основе диалектико-материалистического метода познания в сочетании с методами анализа и синтеза, логического, формально-юридического, сравнительно-правового, системного и структурного, исторического и других методов.

Научная новизна исследования. Состояние научной литературы о координации позволяет утверждать недостаточную исследованность этого феномена.

Проведённое исследование координации в деятельности органов исполнительной власти относительно обособленной группы субъектов Российской Федерации возможно обозначить как первое диссертационное исследование после начала коренных преобразований основ конституционного строя и правовой системы российского государства. О научной новизне свиде-

тelleствует отсутствие в тексте Конституции Российской Федерации упоминания о государственном управлении, органах государственного управления и введение в правовую практику понятия «орган исполнительной власти (исполнительный орган государственной власти)», а также наличие субъектов Российской Федерации как государственных образований, обязательность создания их органов исполнительной власти.

В ходе исследования проанализирована научная литература применительно к условиям современной правовой действительности, рассмотрены отдельные дискуссионные вопросы, изучены положения Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, обобщены результаты практической координационной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Координацию в функциональном аспекте следует рассматривать во взаимной связи с категориями “государственное управление”, “функция государственного управления” и “функция органа государственного управления”. Она сохраняет властный и юридический характер государственного управления, отражает его динамический характер, а также специфику функции государственного управления и функции органа государственного управления (органа исполнительной власти).

2. Реализация координации, закреплённой в государственно-властных полномочиях в качестве функции государственного управления и в качестве функции органа государственного управления, распространяется не только на управляющую подсистему и предполагает согласование действий не только органов исполнительной власти при решении общих задач, а также и иных субъектов права в той или иной сфере государственного управления.

3. Координационная функция является одним из неотъемлемых качеств осуществляемого администрацией субъекта Российской Федерации государственного управления или одним из видов деятельности, юридически обязательным для неё как органа исполнительной власти.

4. Сформулированы дефиниции «функция государственного управления», «функция органа государственного управления», «координация – функция государственного управления», «координация – функция органа государственного управления», «форма государственного управления», «эффективность управления», «критерий эффективности» и «условие эффективности» осуществления координационной функции органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

5. Предложен и обоснован, в том числе практическим применением, перечень условий эффективности реализации координационной функции в деятельности администрации субъекта Российской Федерации, относящихся как к содержанию координационного управленческого воздействия, так и к его форме. В их числе: тщательный подбор кадров для руководства работой координационного органа; создание координационных органов только при наличии реаль-

ных жизненных проблем и после серьёзного изучения складывающейся ситуации; осуществление мониторинга работы специальных координационных органов и исполнения координационной функции иными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации с подготовкой предложений о совершенствовании их деятельности; ведение реестра созданных в каждом субъекте Российской Федерации специальных координационных органов.

6. Выявлено различие в правовом регулировании координации как функции государственного управления и как функции органа государственного управления. В качестве функции государственного управления координация осуществляется администрацией в силу статуса органа исполнительной власти и закрепления за субъектом Российской Федерации определённых предметов ведения, полномочий по предметам совместного ведения, а в качестве функции органа государственного управления – в соответствии с достаточно конкретными предписаниями правовых актов.

7. Предложены перечень и основные характерные признаки организационно-правовых форм координации – собственно администрация края, области (правительство республики, автономного округа); должность главы администрации (Губернатора) края, области, главы республики, губернатора автономного округа; иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации; специальные координационные органы и отдельные должности. Определена сравнительная степень эффективности реализации координационной функции в различных организационно-правовых формах.

8. Предложена классификация правовых форм непосредственной реализации координационной функции – правовой акт (нормативный или индивидуальный); административный договор; иные юридически значимые действия.

9. Выдвинуто обоснование правовой природы Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия “Сибирское соглашение” как организационно-правовой формы координации, осуществляемой на «межсубъектном» уровне не только органами исполнительной, но и законодательной власти субъектов Российской Федерации Сибирского региона. Учреждение данной ассоциации, её деятельность, введение и успешное начало функционирования системы федеральных округов создают условия для юридического объединения субъектов Российской Федерации и сокращения их общего числа, то есть практической реализации интеграционного аспекта координации, выражающего её глубинную сущность.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Выводы, полученные в результате исследования, могут быть востребованы исполнительными и законодательными органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при определении координационной компетенции органов исполнительной власти, организации работы по обеспечению эффективности их деятельности. Также они могут быть приняты во внимание при фактическом осуществлении органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах координационной функции. Применение результатов исследования возможно при дальнейшем изучении правовых проблем организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в процессе преподавания учебного курса “Административное право Российской Федерации” студентам юридических факультетов высших учебных заведений.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации опубликованы. Практическое применение полученных выводов проводилось при правовой поддержке законодательной и исполнительно-распорядительной деятельности Главы Администрации Новосибирской области, правовом сопровождении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, проведении учебных занятий по курсу “Административное право Российской Федерации” со студентами Новосибирского юридического института (филиала) Томского государственного университета. О важнейших научных и практических итогах диссертационного исследования сообщено на научных конференциях в Томском государственном университете (1997, 1998, 2000, 2001г.г.), Алтайском государственном университете (1997г.), Новосибирском юридическом институте (филиале) Томского государственного университета (1996, 1999г.г.).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, восьми параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы, приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяется его цель и задачи, научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, обозначается практическая значимость результатов.

В первом параграфе **главы первой** - “Сущность координации и её правовое регулирование”, координация в её функциональном аспекте рассматривается в системной связи с базовыми категориями науки - “государственное управление”, “функция государственного управления”, “функция органа государственного управления”.

Государственное управление – один из видов социального управления, определяется диссертантом как государственно-властная исполнительно-распорядительная непосредственно организующая деятельность органов исполнительной власти по обеспечению сохранения, воспроизводства и развития экономической, социально-культурной и административно-политической сфер управления, осуществляемая в соответствии с требованиями правовых норм. Такая позиция базируется на обобщении результатов научных исследований о понимании государственного управления, выявивших достаточно стабильный перечень его признаков. Предложенная формулировка позволяет сблизить понимание сущности государственного управления в российской правовой науке с выводами российских дореволюционных и современных зарубеж-

ных исследований.

Понятие функции государственного управления исследовано исходя из принципиального единства существа функций социального и государственного управления. Проанализированы достижения современной науки, проведено сравнение качеств управления и перечня функций государственного управления. В качестве функции государственного управления предлагается понимать выражающую одно из объективно присущих государственному управлению как исполнительно-распорядительной деятельности качеств группу однородных повторяющихся единичных государственно-властных предписаний органа исполнительной власти. Важнейшим признаком функции государственного управления диссертант находит выражение ею одного из качеств, неотъемлемо присущих государственному управлению как властной деятельности. К ним относятся прогнозирование, планирование, организация, координация, контроль. Функции управления практически выражаются в содержании конкретных управленческих решений, принимаемых в целях реализации функций органов исполнительной власти.

По мнению автора, функция администрации субъекта Российской Федерации как органа исполнительной власти (органа государственного управления) представляет совокупность единичных государственно-властных предписаний администрации, выражающих осуществление одного из обязательных в силу того или иного правового акта видов её деятельности. Выражено согласие с точкой зрения о понимании функции органа управления как определенной части или направления его деятельности, недопустимости смешения функций управления и функций органа управления. Функция органа государственного управления характеризует конкретный орган государственного управления с точки зрения содержания его управленческой деятельности, в отличие от функции государственного управления, характеризующей само государственное управление. Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации закрепляются в правовых актах и могут перераспределяться между ними в зависимости от соответствующей схемы управления.

Особенностью функции государственного управления и функции органа государственного управления является возможность их осуществления на любой стадии управленческого цикла. Диссертант поддерживает высказанное в литературе мнение о недопустимости установления соответствия между действиями субъекта управления и стадиями управленческого цикла в качестве основного признака функции государственного управления или органа государственного управления и приводит примеры осуществления координационной функции в обоих её аспектах на разных стадиях управленческого цикла.

Исходя из тезиса об отсутствии организационных форм координации, отличных от сложившихся организационных форм государственного управления, на основе анализа научной литературы и действующего законодательства, диссертант предлагает понимать в качестве формы государственного управления совокупность признаков, вытекающую из требований

норм права и выражающую осуществление государственного управления очевидным для невластного субъекта государственно-управленческого отношения образом.

Классификация видов форм государственного управления осуществляется в литературе в основном исходя из тождественности форм управления (государственного управления) и форм управленческой деятельности, управленческих действий и затрагивает лишь возможные варианты их непосредственного выражения. Структурные (организационно-правовые) и процедурные (процессуальные) формы государственного управления при этом не рассматриваются, предлагаемые виды форм государственного управления в значительной степени совпадают с видами форм управленческих действий, и, по мнению диссертанта, происходит ограничение классификации форм государственного управления классификацией форм непосредственных управленческих действий. Наиболее распространенная в литературе классификация форм управленческой деятельности (управленческих действий) включает издание нормативных и ненормативных актов управления, осуществление иных юридически значимых действий, проведение организационных мероприятий, совершение материально-технических действий. Опираясь на тройкое понимание формы государственного управления (организационно-правовые, процедурные и непосредственные формы управленческих действий), обосновывается ограничение исследования организационно-правовыми и непосредственными формами реализации координационной функции в деятельности администрации субъекта Российской Федерации.

Применительно к проблеме эффективности государственного управления, диссертант высказывает мнение о недостаточности определения её понимания как соотношения произведенных для осуществления управленческого воздействия затрат и полученного результата и соглашается с позицией о необходимости комплексной оценки эффективности любого вида управленческой деятельности с политической, экономической, научно-технической, организационной, социально-психологической точек зрения. Содержание понятия эффективности государственного управления должно отражать его состояние, характеризуемое определенной степенью полезности для общества как прямых, так и побочных результатов управленческих воздействий в их совокупности.

Исследуя критерий эффективности государственного управления как один из аспектов проблемы эффективности, автор отмечает сложившуюся в науке неопределенность и основывается на понимании его сущности как мерила оценки. Среди элементов критерия эффективности выделяется существование в объективной реальности, способность комплексно и достаточно точно оценивать результаты государственного управления с политической, экономической, научно-технической, организационной, социально-психологической точек зрения, учитывать влияние зависящих и независящих от системы управления факторов, множественность критериев, их относимость к содержанию и форме государственного управления.

Существенное влияние государства на жизнь каждого человека и общество в целом делает

важной задачу изучения условий эффективности государственного управления. Исходя из относительного единства предлагаемых в литературе условий, от учета которых зависит эффективность государственного управления, диссертантом сформирован их перечень применительно к содержанию и к форме государственного управления.

Во втором параграфе, среди результатов научных обобщений о координации в государственном управлении упоминается о ней как элементе управления, самостоятельной функции управления, элементе любой функции управления или не являющейся самостоятельной функцией управления, функции управления как процесса и деятельности аппарата управления, феномена, составляющего содержание управления или его цель, согласованности действий только объектов управления или несоподчиненных сторон, участвующих в процессе управления, метода управления. Диссертант придерживается точки зрения о сущности координации – установление согласованности деятельности органов государственного управления для достижения определенных, общих для них целей. Одновременно предложено не ограничивать только органами исполнительной власти круг субъектов, деятельности которых придаётся согласованный характер. Сущность координации состоит в обеспечении на всех этапах управленческого цикла согласованности действий определенного круга субъектов, к числу которых относятся и иные субъекты права, функционирующие в соответствующей сфере государственного управления.

По мнению диссертанта, основанному на анализе проявления координационной функции государственного управления в деятельности администраций субъектов Российской Федерации Сибирского региона, соответствующей научной литературы, координация в качестве функции государственного управления является группой однородных, осуществляемых органом исполнительной власти в силу его статуса на любой стадии управленческого цикла государственно-властных предписаний, обеспечивающих единство и гармоничное сочетание действий субъектов государственного управления в процессе исполнения возложенных на них государственно-управленческих обязанностей, а также иных субъектов права в той или иной сфере государственного управления.

Современные условия деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их изменившийся правовой статус, требуют не ограничивать сферу реализации координационной функции только комплексным социально-экономическим развитием территории, согласованием действий неподчиненных предприятий, органов при решении территориальных, вневедомственных и межотраслевых проблем. Руководствуясь пониманием функции органа государственного управления, сущности координации в государственном управлении, диссертант предлагает определять координацию в качестве функции администрации субъекта Российской Федерации как совокупность осуществляемых ею в силу указания правового акта единичных государственно-властных предписаний, направленных на обеспечение

единства и гармоничного сочетания действий определенного круга субъектов. Особо подчеркивается признак основанной на указании правового акта обязательности совершения властных воздействий, поскольку реализуемые без такого указания координационные государственно-властные воздействия свидетельствуют о реализации координации в качестве функции государственного управления.

Реализация государственной администрацией субъектов Российской Федерации координационной функции в двух исследуемых аспектах опосредуется широкой гаммой координационных правоотношений, в которых она выступает не только в качестве властного, но и в качестве равного по правовому статусу или подвластного субъекта. В основном, складывающиеся правоотношения являются вертикальными, что характерно для всей сферы функционирования исполнительной власти, но имеют место и горизонтальные правоотношения, возникающие при подготовке или реализации управленческих решений.

При исследовании в третьем параграфе особенностей правового регулирования координационной функции, диссертант исходит из положений общей теории права о возможности правового регулирования общественных отношений только при воздействии на волю и сознание людей. Анализ действующих правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации показал, что правовое регулирование координации в качестве функции государственного управления в деятельности администрации субъекта Российской Федерации осуществляется предоставлением ей статуса органа исполнительной власти. Кроме того, необходимо отнесение конкретного предмета ведения, какого-то вопроса в рамках предмета ведения к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Существенным условием реализации координационной функции государственного управления является обязанность субъектов права, деятельность которых координируется, исполнять полученные ими предписания, обеспечиваемая возможностью привлечения к ответственности. Правовое регулирование реализации координационной функции в данном аспекте осуществляется правовыми актами Российской Федерации, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, при субсидиарном значении актов субъектов Российской Федерации, в том числе Конституций и Уставов.

Правовое регулирование координации в качестве функции администрации субъекта Российской Федерации есть указание на обязанность (функцию) администрации при управлении конкретным объектом координировать деятельность иных субъектов права или взаимодействовать с другими органами государства. Это регулирование предметного содержания её деятельности. Анализ федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации выявил возможные способы правового регулирования координационной функции администрации. Первый из них – установление обязанности администрации субъекта Российской Федерации координировать деятельность иных субъектов права,

либо координировать свою деятельность с действиями других государственных органов. Об осуществлении правового регулирования вторым способом свидетельствует обязанность других государственных органов координировать свою деятельность с государственными органами субъектов Российской Федерации.

Прямое закрепление координационной функции администрации субъекта Российской Федерации возможно и при принятии законов субъекта Российской Федерации в пределах полномочий по предметам совместного ведения, а также вне пределов ведения Российской Федерации, издании актов администрации о распределении координационных функций между её органами. Использование косвенного способа правового регулирования координационной функции на уровне субъекта Российской Федерации необоснованно, поскольку функции иных органов государственной власти, в том числе и координации с деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, определяются нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В первом параграфе **главы второй** - “Реализация координационной функции в деятельности администрации субъекта Российской Федерации”, во взаимном сравнении положений законодательства субъектов Российской Федерации, а также с законодательством Российской Федерации исследуются организационно-правовые формы координационной функции, особым моментом для которых стало вступление 19.10.1999 года в силу Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, повлекшее признание утратившим силу Закона Российской Федерации “О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации”, ряда других правовых актов. Осуществлявшееся ими подробное правовое регулирование вопросов организации исполнительной власти края, области заменено законодательным подтверждением конституционной самостоятельности всех субъектов Российской Федерации в определении системы органов государственной власти.

Комплексной организационно-правовой формой координации, наделенной соответствующими государственно-властными полномочиями и в полном объеме реализующими координационную функцию, являются администрации края, области (правительства республики, автономного округа). Определены особенности иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации как коллективной организационно-правовой формы координации: создание в соответствии с Конституцией, Уставом субъекта Российской Федерации; косвенное закрепление федеральным законом полномочия принимать правовые акты; наделение координационной функцией в пределах законодательно определённой компетенции администрации. Координационная функция выражается в отдельном правовом акте или в положении об органе в виде поручения координировать деятельность определенных субъектов (функция органа ис-

полнительной власти) или осуществлять государственное управление в определенной сфере, отрасли (функция государственного управления).

Исследованием выявлены особенности реализующих координационную функцию специальных координационных органов: разнообразие персонального состава; создание главой администрации (администрацией) самостоятельно или в соответствии с требованиями федерального закона (с возможностью наделения полномочием принятия общеобязательных правовых актов); ограниченность компетенции в сравнении с администрацией и иными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Констатируется, что в субъектах Российской Федерации отсутствуют единые перечни созданных специальных координационных органов, редко принимаются положения о них.

Исследование показало характерные черты организационно-правовых форм координации - должностей главы администрации (главы республики, губернатора) и его заместителей (заместителей председателя правительства республики, автономного округа). Эти организационно-правовые формы являются единоличными, возможность их существования может быть предусмотрена Конституцией, Уставом субъекта Российской Федерации. Существование должности заместителя главы администрации не предусмотрено федеральным законодательством. Координационная компетенция главы администрации основывается на статусе руководителя администрации и положениях законодательства, а должности заместителя главы - на распределении обязанностей и поручениях главы администрации. Наличие государственно-властных полномочий в силу выборности свойственно только должности главы администрации и они не могут быть переданы, пока есть возможность их осуществления избранным на эту должность лицом. Предлагается заместителями главы администрации определять руководителей иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации для введения в содержание их правового статуса государственно-властных элементов.

Во втором параграфе рассматриваются непосредственные формы реализации координационной функции, проведен анализ мнений о влекущих правовые последствия непосредственных формах реализации государственного управления (как точнее именовать правовые формы государственного управления) и сделан вывод о существовании только одной формы, способной быть выражением любой функции государственного управления, органа государственного управления – правового акта органа государственного управления. Только в данной форме могут формулироваться определенные правила поведения или индивидуально-конкретные предписания, влекущие правовые последствия. Административный договор и иные юридически значимые действия не относятся к непосредственным формам реализации государственного управления. Административный договор по своей правовой природе призван обеспечить координацию (согласованность) действий двух и более сторон при реализации взаимосвязанных элементов компетенции. Исполнение договора желательно осуществлять в соответствии с

правовыми актами сторон, поэтому о нём можно говорить только как об одной из форм координации, наилучшим образом отвечающей сущности горизонтальных управленческих отношений. Иные юридически значимые действия могут быть связаны с процессом государственного управления, обеспечивать, обслуживать его.

Наиболее урегулировано правом применение администрацией субъекта Российской Федерации и главой администрации правовых актов. Автор отмечает некоторое несовпадение между предусмотренными в уставах некоторых субъектов Российской Федерации и фактически существующими наименованиями правовых актов их высших органов исполнительной власти. В отношении наименований и вопросов принятия правовых актов иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации сделан вывод о необходимости осуществления тщательного правового регулирования субъектами Российской Федерации. Издание правовых актов заместителями главы администрации (главы республики), специальными координационными органами законодательными актами не предусматривается, поскольку это прерогатива органов исполнительной власти, их должностных лиц и координационная деятельность должна осуществляться ими с применением форм, непосредственно не влекущих правовые последствия. Исключение составляют специальные координационные органы, создаваемые в силу федеральных законов, и должностное лицо субъекта Российской Федерации на которое Конституцией, Уставом или законом субъекта Российской Федерации возложено временное исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Анализируя проблему административного договора, диссертант делает вывод о возможности использования его в письменном виде в качестве непосредственной формы реализации координационной функции администрацией, иными исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку эти организационно-правовые формы полномочны издавать правовые акты, определяющие порядок исполнения договоров и являющиеся правовыми средствами обеспечения их исполнения (в силу наличия возможности привлечения к юридической ответственности лиц, не исполняющих их требования). Нельзя исключать возможность принятия таких актов и во исполнение соглашений о координации, достигнутых в результате обмена мнениями - классического способа координации (по мнению Р.Драго), использование которого допустимо для всех организационно-правовых форм координации. В таких случаях административный договор заменяется правовым актом. В качестве одной из специфических черт административного договора отмечается закрытость их содержания для субъектов права, не участвующих в заключении и реализации.

В третьем параграфе на примере Межрегиональной Ассоциации “Сибирское Соглашение” (МАСС) исследуется феномен объединения субъектов Российской Федерации в ассоциации экономического взаимодействия. По своему статусу МАСС, исходя из содержания Устава, является добровольным межрегиональным объединением экономического взаимодействия 19

субъектов Российской Федерации Западной и Восточной Сибири и в качестве одной из причин её создания автор указывает общность их экономических проблем и географических условий. В работе проанализированы учредительные документы МАСС и содержание Федерального закона “Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации” в части целей создания, задач и принципов деятельности, возможности создания специальных органов управления для организационного обеспечения деятельности, выработки единой политики по социальным и экономическим вопросам. На основе анализа сделан вывод, что МАСС не является новым субъектом Российской Федерации, органом власти, вышестоящим по отношению к органам государственной власти создавших ее субъектов Российской Федерации. Выдвигается и обосновывается предположение, что по своей правовой природе это совещательно-координационный орган, организационно-правовая форма реализации координационной функции органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в качестве проявления интеграционного аспекта координационной функции органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в диссертации высказывается возможность образования в рамках МАСС новых субъектов федерации. Предположение сделано исходя из единства ресурсного потенциала расположенных в пределах Западной Сибири субъектов Российской Федерации, их места в едином экономическом пространстве, взаимосвязи решаемых проблем. Существенное значение для проявления интеграционного аспекта координационной функции имеет, по мнению диссертанта, введение системы федеральных округов и наличие обязанности полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе разрабатывать совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации в пределах округа. Правовой механизм объединения субъектов Российской Федерации содержится в Федеральном конституционном законе “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации”, в отношении которого внесены предложения о совершенствовании содержания.

Исследуя в четвёртом параграфе эффективность практической реализации функции координации, предложены и проиллюстрированы материалами деятельности органов исполнительной власти подходы, учёт которых мог бы принести положительный результат. Применительно к обеспечению эффективности содержания координационных управленческих воздействий предлагаются соответствующие условия: экономическая обоснованность объединения усилий определенного круга субъектов; нацеленность на комплексное решение существующей проблемы; информационная подготовленность; взаимосвязь с действиями иных субъектов государственного управления, обладающими пересекающейся компетенцией в данной сфере, а также с общими направлениями внутренней и внешней политики государства; соблюдение прав и законных интере-

сов адресатов воздействия, пределов компетенции субъекта координационной функции.

В реализации координационной функции администрации субъекта Российской Федерации задействуются все выявленные исследованием организационно-правовые формы, однако, выбор конкретной формы должен осуществляться с соблюдением условий эффективности как общих для всех форм государственного управления, так и особо предлагаемых для организационно-правовых: адекватность сложности, значимости общественных отношений, на которые оказывается координационное воздействие; способность обеспечивать реализацию координационной функции в неблагоприятных условиях; оптимальность имеющихся государственно-властных полномочий; сосредоточение сил и средств на достижении поставленной цели; организация контроля реального осуществления координации.

Исследуются и аспекты эффективности непосредственных форм реализации координационной функции. Сделан вывод об абсолютной неэффективности правовых актов, принятых за пределами компетенции или с превышением полномочий, о необходимости уточняющего правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации полномочий организационно-правовых форм координации принимать правовые акты. Административный договор характеризуется как наиболее эффективная непосредственная форма реализации координационной функции в случаях пересечения и (или) недостаточности компетенции субъектов исполнительной власти при условии принятия в его развитие правовых актов и возможности привлечения сторон к ответственности за неисполнение.

В пятом параграфе приведён анализ сведений о результатах практической работы ряда координационных органов субъектов Российской Федерации в 1999-2001г.г., в том числе иных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Результаты анализа позволяют сделать выводы о наличии закономерностей реализации координационной функции, среди которых особо выделяются несколько. Во-первых, координационные органы, создаваемые для решения сходных задач решают эти задачи сходным образом. Во-вторых, существенное влияние на эффективность реализации координационной функции имеют деловые качества должностного лица, организующего работу координационного органа, и действительное наличие проблемы, для решения которой создаётся координационный орган. В-третьих, важным условием обеспечения эффективности реализации координационной функции является осуществление контроля за деятельностью координационных органов специальным подразделением высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В-четвёртых, завершающим этапом практической реализации координационной функции, в том числе и решений, принятых в форме правовых актов, является придание ей формы организационных действий конкретных исполнителей. В-пятых, степень эффективности деятельности координационных органов различна – наибольшая эффективность координационной деятельности должности главы администрации субъекта Российской Федерации и меньшая эффективность иных орга-

нов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специальных координационных органов.

В заключении подводятся итоги исследования практической реализации координационной функции в 11 субъектах Российской Федерации Сибирского региона, давшего основания для выводов о наличии некоторых закономерностей. Важнейшими из них являются установленная государственно-властная природа координации и её тесная связь с государственным управлением. Несмотря на это, правовое регулирование содержания координации как функции государственного управления и как функции органа исполнительной власти может быть охарактеризовано как отрывочно осуществляемое в соответствии с иерархическим построением правовой системы Российской Федерации.

В целях совершенствования правового регулирования содержания и форм реализации координации в деятельности администрации субъекта Российской Федерации в качестве функции государственного управления и в качестве функции органа государственного управления в третьем параграфе первой главы, первом и втором параграфах второй главы предлагается:

1. Сформулировать и закрепить в федеральном законе понимание содержания координации в государственном управлении.

2. Изложить в нормативных актах федерального уровня содержание координационных полномочий органов исполнительной власти при осуществлении ими государственного управления в установленной сфере или в пределах предмета ведения.

3. Подробно изложить в федеральных нормативных актах содержание полномочий органов исполнительной власти при осуществлении ими функции координации деятельности определённых органов или иных субъектов права.

4. В федеральных законах, предусматривающих возможность создания в субъектах Российской Федерации специальных координационных органов, определять основы их правового статуса.

5. В Федеральном законе “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”:

- урегулировать основы правового статуса специальных координационных органов, самостоятельно создаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в ходе текущей деятельности;

- закрепить ограничение полномочий на принятие собственных правовых актов в отношении должности заместителя высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации, не являющегося одновременно руководителем иного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- определить какие правовые акты могут приниматься иными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специальными координационными органами, создаваемыми в ходе их текущей деятельности.

6. В субъектах Российской Федерации при создании иных органов исполнительной власти желательно стремиться к закреплению всех их функций, в том числе и координационного характера, в положениях о них.

7. Работа создаваемых в ходе текущей деятельности государственной администрации субъектов Российской Федерации специальных координационных органов должна строиться в соответствии с положениями о них или на основе общего положения о каждом из видов специальных координационных органов.

8. Разработать и принять федеральный закон, посвященный вопросам применения договорных форм в деятельности органов исполнительной власти, в том числе регулирующий их понятие, виды, юридическую силу в соотношении с правовыми актами, определяющий требования к их содержанию, порядку заключения и исполнения, меры ответственности за неисполнение.

9. Правовые акты, принимаемые высшими должностными лицами (руководителями высших органов исполнительной власти) субъектов Российской Федерации должны точно соответствовать их видам, предусмотренным в конституции (уставе) соответствующего субъекта Российской Федерации.

10. Законодательно предусмотреть обязательность официального опубликования всех договоров, заключаемых высшими должностными лицами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В приложении содержатся проанализированные в ходе исследования материалы о реализации координационной функции в Сибирском регионе.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Шилин Г.В. К вопросу о понимании координации // Формирование правовой системы России: Проблемы и перспективы. Сб.науч.тр. / Новосибирск: Наука, 1997. 0,13 п.л.

2. Шилин Г.В. О форме управленческой деятельности // Российская юриспруденция на рубеже XX - XXI веков: проблемы и решения в творчестве молодых ученых. Сб.науч.тр. / Барнаул: Изд-во Алт.гос.ун-та, 1997. 0,13 п.л.

3. Шилин Г.В. Правовые вопросы координационных полномочий администрации субъекта Российской Федерации в области образования // Актуальные проблемы государства и права в современный период. Сб.науч.тр. / Томск: Изд-во Том.ун-та, 1998. 0,13 п.л.

4. Шилин Г.В. Координация как функция государственного управления // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сб.статей. Ч.4./ Под ред. В.Ф.Воловича. Томск: Изд-во Том.ун-та, 2000. 0,13 п.л.

5. Шилин Г.В. Теоретические основы содержания координационной функции // Современные проблемы юридической науки. Сб.науч.тр. / Под ред. А.К.Черненко. Томск: Издательство Том.ун-та, 2000. 0,88 п.л.