

венные, так и транснациональные. Все это, вместе взятое, привело к неадекватной конкретизации правовых принципов применительно к сфере регулирования современной экономики и финансов, к деформации прав и обязанностей субъектов экономических отношений, включая государства и международные финансовые институты»¹.

Гуманистическая составляющая справедливости имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Она, во-первых, означает обязательный учет и оценку индивидуальных особенностей личности, таких как условия жизни, возраст, пол, наличие детей, личные качества; во-вторых она является одним из главных критериев развития гуманистического потенциала отраслевого законодательства и правовой системы в целом, определяет содержание юридической нормы, служит критерием и основой легитимности и легальности государства.

В период кризиса с особой силой проявились издержки существующей доктрины права. Прежде всего, это проявилось в самоизоляции формального права, что привело к отрыву чистой формы права от главного назначения права – как мощного средства защиты прав человека. Этот отрыв сказался и на профессиональной подготовке юристов, приоритетной основой которой является нормативизм, что существенно ограничивает возможности подготовки юристов особенно в современных условиях. Во-первых, в том, что формальное право, формальная справедливость и формальная свобода превратились в абсолюты, стали как бы эталоном права. С точки зрения «целесообразной концепции», которая итерирует социально-экономическое содержание права, эта позиция правомерна. Но сегодня, когда происходит системное изменение в обществе, становится очевидным ее ограниченность.

В этих условиях особое значение приобретают стратегическое понимание права и его философско-мировоззренческие основы.

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ

В.Е. Севрюгин

Для понимания сущности исполнительной власти, ее органов и субъектов, методологически важно решить вопрос о соотношении государственного управления и исполнительной власти.

В науке административного права к настоящему времени сложилось устойчивое понимание того, что «государственное управление» – поня-

¹ Зорькин В. Право – для человека // Российская газета. 2008. 25 нояб.

тие более широкое по сравнению с исполнительной властью. Последняя в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана, с одной стороны, определять объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное управление – это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть, по существу, составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая, прежде всего, ее функциональную (исполнительную) направленность. Соответственно, все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Но не наоборот: не все такого рода звенья управления могут быть субъектами исполнительной власти в конституционно-правовом смысле, так как иначе придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственного предприятия или учреждения, корпорации или концерна и т. п., т. е. такие звенья системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

Исполнительная власть обладает значительным числом как конституционных, так и иных, закрепленных в законодательных и подзаконных актах полномочий во всех сферах осуществления государственной власти, что свидетельствует о закономерных тенденциях возрастания ее роли в жизни современного общества и государства.

После принятия Конституции РФ 1993 г. в юридической литературе появился целый ряд научных публикаций, в которых предприняты попытки по-новому осветить проблемы исполнительной власти и дать ее сущностную характеристику¹.

Исполнительная власть как одна из ветвей государственной власти имеет ряд особенностей, которые, собственно, и определяют ее сущность и основные черты.

Для исполнительной власти характерны следующие признаки.

1. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ветвями.

2. Исполнительная власть самостоятельна только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реали-

¹ См., например: *Административная реформа в России: Научно-практическое пособие*. М., 2006; *Исполнительная власть в России: Проблемы развития* / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998; *Керимов А.Д.* Исполнительная власть в системе разделения властей // *Гражданин и право*. 2001. № 9, 10; *Тихомиров Ю.А.* Административная реформа и правовое обеспечение государственного управления. М., 2004.

защией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Действующим законодательством фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти как государственно-правового института, субъектов, реализующих ее на том или ином уровне государственной организации (например, статус федеральных и региональных органов исполнительной власти).

3. Отличительным признаком исполнительной власти является то, что она реализуется в общегосударственном масштабе в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера.

4. Исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

5. В непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, важнейшие средства коммуникации; армия и иные воинские формирования, милиция, службы внутренней и внешней безопасности и т. д.

6. Исполнительная власть в соответствии с Конституцией Российской Федерации организуется и осуществляется на началах федерализма. Это означает, что конституционным или законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными исполнительными органами и аналогичными органами субъектов Федерации. Важная роль при этом принадлежит Федеративному договору и иным договорам о разграничении предметов ведения и полномочий.

7. Исполнительная власть не может отождествляться с административной властью. Подобное отождествление неправомерно, так как административная власть, как правило, связывается с реализацией полномочий внесудебного, т. е. административного принуждения. Однако административное принуждение является лишь одним из средств достижения целей, стоящих перед исполнительной деятельностью.

Введение в действующую Конституцию РФ и, соответственно, в научный и законодательный оборот сравнительно нового термина «исполнительная власть» не снимает с повестки дня актуальную проблему их соотношения, вопросы о системе этих близких, но далеко не тождественных понятий, о принципах государственного управления и исполнительной власти и др.

В юридической литературе понятие «государственное управление» является устойчивым и имеет несколько признаков:

во-первых, это деятельность органов, специально созданных государством для реализации функций управления органов государственного управления;

во-вторых, это деятельность государственных органов исполнительно-распорядительного характера;

в-третьих, это подзаконная, подконтрольная законодательной власти государственная властная деятельность;

в-четвертых, это деятельность организующая, направленная на практическое исполнение законов¹.

Таким образом, на смену традиционно широко употребляющемуся в законодательстве и юридической литературе термину «государственное управление» и производным от него терминам «государственно-управленческая деятельность», «исполнительно-распорядительная деятельность» пришел новый конституционный термин, который деятельность как категорию, реализующую исполнительную власть, не воспринимает. Хотя во многих Федеральных законах и подзаконных актах термин, посвященный государственному управлению, сохранен (КоАП РФ, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» и др.). И это вполне объяснимо и понятно.

Сама по себе любая власть, означает способность и возможность оказывать определяющее воздействие на поведение других лиц, подчинять их поведение своей воле. Власть без субъекта, правомочного реализовать данные качества, является абстракцией. Поэтому любому варианту государственной власти (законодательной, судебной, исполнительной) должен соответствовать государственный орган, наделенный полномочиями по ее реализации. Так, законодательной власти соответствуют законодательные (представительные) органы, представленные Федеральным собранием РФ (ст. 94 Конституции РФ), судебной власти – судебные органы (ст. 118 Конституции РФ). Что касается исполнительной власти, то ее осуществляет Правительство РФ (ст. 110 Конституции РФ). На самом деле осуществление всей исполнительной власти РФ не входит в исключительную прерогативу Правительства РФ. В данном случае подмена формулировки главы 6 Конституции РФ на «Правительство Российской Федерации» является неверной и неточной. Причиной отказа от термина «Исполнительная власть» в главе 6 Конституции РФ,

¹ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление: Проблемы методологии правового исследования. М.: Юрид. лит., 1975. С. 14; *Он же*. Теория государственного управления. М., 1985.

видимо, являлось наделение Президента РФ обширными избыточными функциями в сфере исполнительной власти. В то же время Президент РФ формально не возглавляет исполнительную власть и не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Данное положение Конституции РФ, наделяющее Президента РФ большими полномочиями в сфере исполнительной власти, входит в прямое противоречие с п. 1 ст. 110 Конституции РФ, на что в свое время обратили внимание ученые-конституционалисты¹.

Наличие в названных ветвях государственной власти соответствующих государственных органов свидетельствует о том, что в государственно-властном механизме происходит разделение юридически властных полномочий по практической реализации функций каждой из ветвей государственной власти. В этом и состоит подлинный смысл разделения властей в РФ.

Так, если законодательная ветвь государственной власти реализует государственно-властные полномочия путем законотворчества, то для судебной власти характерно осуществление государственно-властных полномочий в форме конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, в процессе которого обеспечивается судебная защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, установленных законодательной властью. Что же касается исполнительной ветви государственной власти, то совершенно очевидно, что введенный в действие закон до того, как возникает необходимость в защите его требований, объективно нуждается в исполнении. Очевидно и то, что сам законодатель не в состоянии выполнить данную функцию. Поэтому возникает необходимость в функции исполнительной власти по практической реализации (т. е. исполнению) на всей территории РФ принятых законодательной властью общеобязательных нормативно-правовых актов (т. е. законов). Следовательно, функциональное назначение исполнительной власти реализуется в исполнительной деятельности органов исполнительной власти. По своей сути исполнительная деятельность является административной (или государственно-управленческой, исполнительно-распорядительной).

Исполнительная власть не может существовать вне системы органов государственного управления, реализующих ее функции и назначение. Поэтому организация и деятельность исполнительной власти на современном этапе развития российской государственной власти – это организация и функционирование ее органов – органов государственного управления, имеющих нормативно установленные цели, задачи,

¹ См.: *Чеботарев Г.Н.* Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень.: Изд-во Тюм. гос. ун-та, 1997. С. 159.

функции, компетенцию, структуру и соответствующий управленческий персонал.

По существу, и сейчас реализация исполнительной власти в РФ сохранила все ее качества, несмотря на исключение устоявшегося термина «государственное управление» из текста конституции РФ. Ю.Н. Старилов, обращая внимание на данный Конституционный пробел, пишет, что хотя в Конституции РФ 1993 г. нет термина «государственное управление», практическое государственное управление постоянно и непрерывно осуществляется посредством образования и наделения соответствующей компетенцией специально созданных для этих целей государством исполнительных органов государственной власти¹.

Исходя из сложившегося в юридической литературе понимания и корректного отношения к конституционным нормам, включившим в законодательный и научный оборот новые терминологические понятия об исполнительной власти, об органах, ее реализующих, следует подразумевать при этом повседневно осуществляемую государственную управленческую деятельность.

Государственная управленческая деятельность есть необходимое условие существования всякого демократического цивилизованного государства и общества. Следовательно, государственное управление – это правовая форма реализации исполнительной власти.

Изложенные выше характерные признаки и особенности понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» дают необходимую основу для решения вопроса об их соотношении.

Государственное управление практически осуществляется в рамках системы государственной власти, базирующейся на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти приобретает реальный характер в деятельности исполнительных органов, по существу являющихся органами государственного управления. В подобном смысле государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти. Следовательно, государственное управление – это вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Исполнительная власть является политико-правовой категорией, в то время как государственное управление – организационно-правовой.

Таким образом, суть проблемы исполнительной власти и ее соотношения с государственным управлением не должна и не может быть

¹ См.: *Старилов Ю.Н.* Общее административное право: Учеб. / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж.: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 23.

сведена лишь к подмене одних терминов другими. Государственно-управленческая деятельность всегда была необходимой и сохраняется в качестве таковой в современный период. Главное заключается в обязательных изменениях форм и методов этой деятельности, диктуемых логикой общественного развития.

СИСТЕМА И СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ, КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ, ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ)

В.Ф. Волович

Преобразования, осуществляемые в Российской Федерации, настолько глубоко, фундаментальны и масштабны, что при всей сложности и противоречивости организации их проведения следует констатировать: речь идет о процессе коренного обновления и укрепления российской государственности, ее соответствия Конституции РФ. Кардинально меняются место и роль государства в жизни общества, взаимоотношения личности и государства, одновременно формируется и функционирует новая правовая система в рамках демократического режима. Механизм совершенствования Российского государства – это динамично и эффективно функционирующая система государственных органов и организаций, осуществляющих государственную власть и обеспечивающих научно обоснованное управление общественной жизнью на основе согласования, консенсуса социально значимых интересов и потребностей. В этих условиях управление призвано обеспечить устойчивость и динамизм общественной государственной жизни, оперативное, повседневное и непосредственное реагирование на происходящие социально-экономические, научно-технологические и другие процессы, адекватно реагировать на вызовы и запросы времени по модернизации государственного строительства¹. Именно в начале XXI столетия складывается новая концепция управления, охватывающая его содержание,

¹ См.: Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2001; Атаманчук Г.В. Управление: сущность, эффективность. М., 2001; Кноринг В.Н. Теория, практика, искусство управления. М., 1998; Модернизация Российской экономики и государственное управление. М., 2004; Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России: история и современность. М., 2004; Лексин В.Н., Швецов А.П. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2005; Гранберг А.Г. Проблемы и принципы стратегического территориального развития России. М., 2001; Административно-правовое управление реформированием. М., 2007.