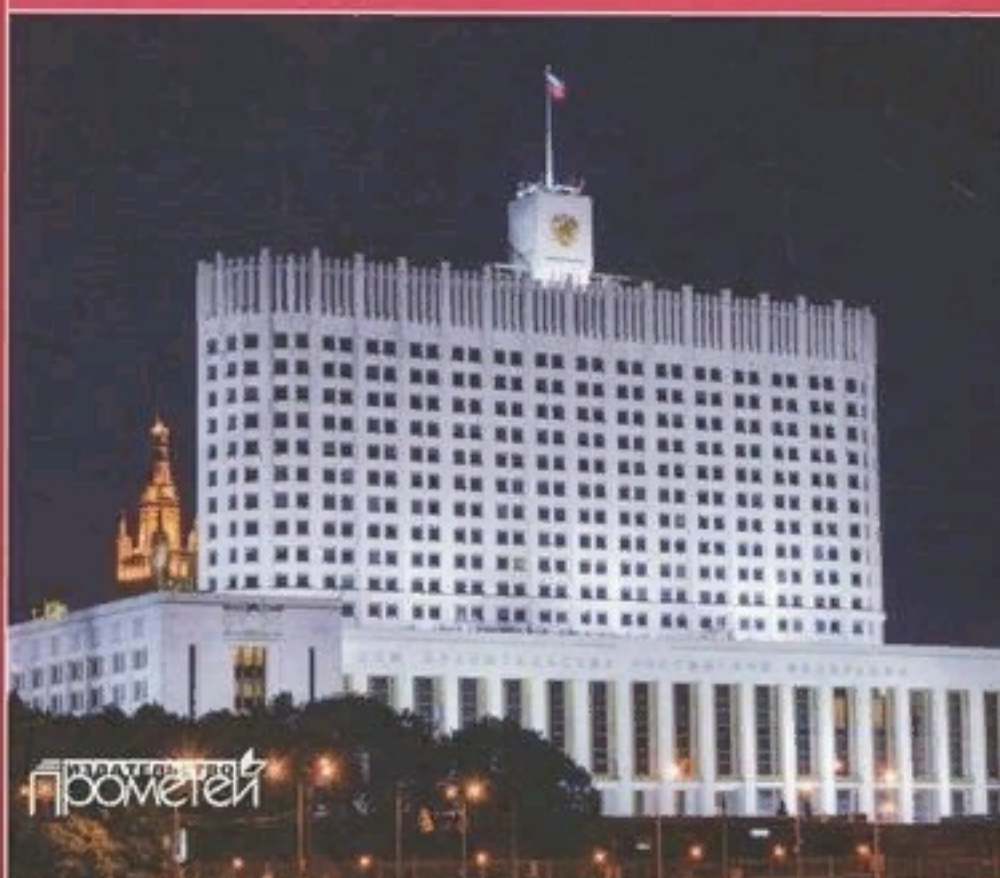


ЮРИСПРУДЕНЦИЯ МОНОГРАФИЯ



ФОРМЫ И МЕТОДЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ  
РАЗВИТИЯ



Коллектив авторов

**Формы и методы государственного  
управления в современных  
условиях развития**

«Прометей»

2017

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401

### **Коллектив авторов**

Формы и методы государственного управления в современных условиях развития / Коллектив авторов — «Прометей», 2017

ISBN 978-5-906879-58-5

В работе исследованы соотношение государственного управления, как такового и исполнительной власти в государстве, в соотношении с полномочиями президента, законодательных органов и судебной власти; исследованы соответствующие административно-правовые отношения, а также правовой статус органов, осуществляющих исполнительную власть, осуществлен анализ конкретных форм взаимодействия органов исполнительной власти и управляемых субъектов, а также правовой режим обеспечения законности в деятельности этих органов. Значительное место в работе занимает исследование новых форм хозяйствования, сложившихся в условиях рыночной экономики, как в сфере производства так и в области так называемых «непроизводственных областей» – науке, культуре, образовании, медицине. В формате a4.pdf сохранен издательский макет.

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401

ISBN 978-5-906879-58-5

© Коллектив авторов, 2017

© Прометей, 2017

# Содержание

Коллектив авторов:	6
Предисловие	7
Глава 1. Государственное управление как сущность действия исполнительной власти	9
1.1. Государственное управление и исполнительная власть	9
1.2. Правовые признаки, задачи и функции исполнительной власти	23
Конец ознакомительного фрагмента.	33

# **Формы и методы государственного управления в современных условиях развития. Монография**

*Светлой памяти Надежды Георгиевны Салищевой посвящается*

Под общей редакцией профессора, заслуженного юриста РФ Запольского С. В.; руководитель авторского коллектива Синичкина Ю. Л.

© Коллектив авторов, 2017

© Издательство «Прометей», 2017

## **Коллектив авторов:**

- Россинский Б. В.**, доктор юридических наук – гл. 1, п. 1.1.  
**Стахов А. И.**, доктор юридических наук – гл. 1, п. 1.2.  
**Запольский С. В.**, доктор юридических наук – гл. 1, п. 1.3.  
**Гришковец А. А.**, доктор юридических наук – гл. 1, п. 1.4; гл. 2, п. 2.3.  
**Пучкова М. В.**, кандидат юридических наук – гл. 2, п. 2.1, п. 2.2; гл. 3, п. 3.4.  
**Ломакина В. Ф.**, кандидат юридических наук – гл. 2, п. 2.4; гл. 3, п. 3.5.  
**Чиркин В. Е.**, доктор юридических наук – гл. 2, п. 2.5.  
**Казанцев Н. М.**, доктор юридических наук – гл. 3, п. 3.1.  
**Гафарова Г. Р.**, кандидат юридических наук – гл. 3, п. 3.2.  
**Михеева И. В.**, доктор юридических наук – гл. 3, п. 3.3.  
**Пиликин Г. Г.**, доктор юридических наук – гл. 4, п. 4.1.  
**Пономарев Ю. А.**, заслуженный юрист РФ.  
**Самолысов П. В.**, кандидат педагогических наук – гл. 4, п. 4.2.  
**Ковалева Н. В.**, доктор юридических наук – гл. 4, п. 4.3.  
**Филь М. М.**, кандидат юридических наук – гл. 4, п. 4.4.  
**Алексеева П. Л.**, кандидат юридических наук – гл. 4, п. 4.5.

## Предисловие

Исполнительная власть. Этим термином определяется наиболее динамичная и наиболее важная часть механизма государственного управления, нередко олицетворяющая последнее, особенно в периоды экономических и политических кризисов, поворотных точек истории, военного противостояния стран. Роль и значение исполнительной власти выходит далеко за пределы, отведенные ей теорией разделения властей; государственное управление непосредственно связано и в значительной степени зависит от эффективного функционирования исполнительной власти.

Любая программа, закон или план осуществлены только в той степени, в которой они восприняты исполнительной властью, стали целью и существом ее деятельности. Именно на этапе исполнения государственная воля, воплощенная в законе или указе Президента РФ, акте регионального парламента или муниципальных органов управления материализуются в действиях исполнительной власти, становясь реальной силой в реализации экономических или политических программ развития государства и общества. От того, насколько исполнительная власть заинтересована, способна и инструментально обеспечена на решение задач перед ней стоящих зависит существование государства, целостность и единство общества как конкретного социума.

Общепризнано, что совокупность органов и институтов исполнительной власти – есть отнюдь не технический атрибут государственного управления, но живой организм, существующий и развивающийся по собственным, ему свойственным закономерностям и принципам. Далеко не все из которых известны и прогнозируемы. Причинами этому служит трехуровневость исполнительной власти (федеральная, региональная, муниципальная), изменчивость обстановки, в которой исполнительная власть существует, производность от президентской власти, с одной стороны и от представительных органов власти – с другой и многого другого. Поэтому исследования, посвященные функционированию исполнительной власти, всегда занимавшие важное место в юридической науке с повышением роли и значения исполнительной власти в государственном управлении приобретают особую актуальность как путь к познанию существа государства в целом.

Не имея возможности обозреть широкий круг научных исследований, посвященных исполнительной власти, назовем одно из них – отражающую на момент выхода совокупность взглядов ученых ИГП РАН на механизм функционирования исполнительной власти, а именно: «Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития», увидевшую свет в 2004 году.<sup>1</sup>

В предлагаемом читателю новом исследовании, подготовленном группой сотрудников ИГП РАН с участием ряда других ученых и научных центров, продолжена разработка теории государственного управления в свете функционирования органов исполнительной власти. В работе проанализированы изменения, произошедшие в государственном управлении за последние годы, соотношение государственного управления и исполнительной власти; признаки, задачи и функции последней. В работе поставлена и аргументируется возможность понимания административной исполнительной власти как особого, автономного механизма управления со своими собственными инструментами осуществления, в частности административными договорами, созданием юридических лиц публичного права, публичным контролем за процессами управления.

Исполнительная власть несет на себе многие социально-экономические функции, ряд которых проанализирован в специальной главе монографии, где доказывается, что админи-

---

<sup>1</sup> Издательство Новая Правовая культура. М.2004 г. 568 с.

стрирование было бы ошибочно ассоциировать с командованием, напротив оно формирует, конституирует различные сферы социальной деятельности, обеспечивая их развитие.

*Ответственный редактор:*

*д. ю.н., профессор Запольский С. В.*

# Глава 1. Государственное управление как сущность действия исполнительной власти

## 1.1. Государственное управление и исполнительная власть

Понятие «система», употребляемое в управленческом и информационном смысле этого слова в правоведении, было определено Д. А. Керимовым как интеграция правовых установлений и процессов в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, стабильностью и автономностью функционирования. При этом элементы правовой системы сами, обладая системными свойствами, являются подсистемами большой правовой системы.<sup>2</sup> К построению систем органов и законодательной, и исполнительной, и судебной власти следует подходить, как к созданию подсистем единой системы органов государственной власти. Будучи социальными образованиями, все эти системы (подсистемы) обладают свойствами, присущими социальным системам.

Характеризуя социальную систему, исследователи обязательно подчеркивают то, что она не является простым конгломератом общественных институтов, их произвольным сочетанием, а представляет собой такое органическое соединение социальных элементов, которое позволяет системе обеспечивать целостное функционирование общества, решать стоящие перед ним задачи.<sup>3</sup> Отвечая на вопрос, какое системное свойство позволяет это сделать, Д. Д. Цабрия справедливо говорит, что упорядочивание взаимодействия элементов социальной системы, оптимальное регулирование их связей и возможность в силу этого развития общества в необходимом направлении обеспечивает социальное управление.<sup>4</sup>

Но и управление, органической частью которого являются сбор, передача и анализ информации, невозможно без взаимодействия элементов системы и организации между ними соответствующих каналов связи. Именно поэтому порядок взаимодействия входящих в систему элементов наряду с самой ее структурой – важнейшая характеристика системы, существеннейшая черта управления вообще и социального управления в частности. Социальное управление, будучи одним из компонентов общественной суперсистемы, также является системой, состоящей из большого числа взаимодействующих между собой элементов, соединенных широкой сетью прямых и обратных связей. Связи, соединяя составные элементы системы социального управления, ее управляющие и управляемые блоки и обеспечивая движение информации по системе, позволяют ей приобрести новые качества, дающие обществу возможность решать стоящие перед ним задачи.

В. И. Кнорринг по этому поводу пишет, что «каждый из управляемых объектов является **системой**, состоящей из отдельных, но взаимосвязанных частей, элементов. Причем система приобретает новые свойства, которыми не обладают составляющие ее элементы. Так толпа – это не сумма отдельных личностей, это новое образование, новый организм со своими особенностями, который подчиняется иным законам, чем составляющие ее отдельные люди».<sup>5</sup> И

---

<sup>2</sup> См., например, Керимов Д. А. *Философские основания политико-правовых исследований*. М.: Мысль, 1986. С. 214–229; его же. *Методология права*, М.: Аванта+, 2000. С. 239–276.

<sup>3</sup> См., например, Афанасьев В. Г. *Общество: системность, познание и управление*. М.: Политиздат, 1981. С. 19; Вицин С. Е. *Системный подход и преступность*. М.: Академия МВД СССР, 1980. С. 27–39; Цабрия Д. Д. *Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты)*. М.: Юридическая литература, 1990. С. 34–35 и др.

<sup>4</sup> Цабрия Д. Д. *Указанная работа*. С. 34–37.

<sup>5</sup> Кнорринг В. И. *Теория, практика и искусство управления*. М.: Норма, 2001. С. 29.

далее, «в сложных системах целое больше, чем сумма их составляющих элементов, свойства и возможности целого превышают свойства и возможности их частей...»<sup>6</sup>

Для осуществления управления прямыми связями, обеспечивающих передачу вырабатываемых в системе решений к управляемому объекту, в подавляющем большинстве случаев недостаточно, потому что субъекту управления необходима информация о состоянии объекта и его реакции на управленческие решения. Потребность в такой информации обусловлена зависимостью новых решений от результатов воздействия на систему предыдущих. Обратные связи, обеспечивающие прохождение этой информации по системе, служат базой для формирования корректирующего воздействия на систему. Полностью поддерживаем Л. А. Мицкевич, которая говорит «О равнозначности, равноценности каналов прямой и обратной связи. Управление будет отсутствовать (или являться неэффективным) при нарушении каналов как прямой, так и обратной связи».<sup>7</sup>

В социальных системах обратные связи используются весьма широко, их изучение и совершенствование относится к числу важнейших направлений повышения эффективности управления. Исключительное значение обратных связей определяется тем, что они подсказывают субъекту управления наиболее целесообразные пути и средства организации процесса регулирования (корректировки) деятельности объекта управления.<sup>8</sup> Обратные связи, являясь важнейшим атрибутом социальных систем, позволяют функционировать различным общественным институтам и обеспечивать согласованную управленческую деятельность на всех иерархических уровнях системы.

Л. А. Мицкевич отмечает, что система воздействует на входящие в нее подсистемы, «постоянно улавливая сигналы «обратной связи», свидетельствующие о том, каким образом подсистемы реагируют на управленческие воздействия»,<sup>9</sup> что неучет информации, поступающей по каналам обратной связи, может привести в процессе государственного управления к даче управленческих команд, не соответствующих внешним воздействиям, а, в конечном счете, – к «управленческой катастрофе».<sup>10</sup> Как писал по этому поводу Н. Винер, «должностные лица – будь то в правительстве, в университете или в акционерном обществе – должны принимать участие в двустороннем потоке связи, а не просто отдавать приказы, исходящие сверху. Иначе может оказаться, что высшие должностные лица основывают свою политику на совершенно неправильном представлении о фактах, которыми располагают их подчинённые».<sup>11</sup>

Для больших систем, к которым относится система государственного управления, характерно наличие как относительно простых каналов прямой связи и обратной связи, так и их комбинаций, имеющих различную, нередко весьма сложную структуру. Анализ механизма управления государством в целом, отдельными отраслями и сферами, производственными объединениями, а также – регулирования протекания различных социальных процессов свидетельствует, что во всех странах эффективное управление невозможно без использования максимально возможного набора каналов прямой и обратной связи. Особо подчеркнем, что неучёт субъектами государственного управления хотя бы части той информации, которая поступает или может поступить к ним по возможным каналам обратной связи, ее недооценка и недостаточный анализ приводят к выработке неоптимальных управленческих решений и неэффективности процесса управления.

---

<sup>6</sup> Там же. С. 119.

<sup>7</sup> Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права. Современное наполнение. М.: Проспект, 2015. С. 15.

<sup>8</sup> См. Омаров А. М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. М.: Мысль, 1980. С. 84–85.

<sup>9</sup> Мицкевич Л. А. Указанная работа. С. 13.

<sup>10</sup> Там же. С. 15.

<sup>11</sup> Винер Н. Кибернетика и общество. М.: изд. «Тайдекс Ко», 2002. С. 51.

В зависимости от особенностей информационной природы органов государственной власти, иных государственных органов, других субъектов управления им свойственны различные каналы обратной связи. Эффективное управление любой большой системой достигается лишь при учете, анализе и обобщении всей информации, поступающей по каналам обратной связи преимущественно от независимых друг от друга источников. Этим собственно и обуславливается с точки зрения кибернетики необходимость осуществления государственного управления за счет использования многих, причем желательно автономных контуров информации, присутствующих как одной, так и разным ветвям власти, иным государственным органам, с надлежущей координацией их функционирования.

В разных странах выработаны оптимальные механизмы государственного управления, в которых задействованы такие управленческие структуры как законодательная и исполнительная власть разных уровней, судебная власть, банковская система, прокуратура, независимые контрольные органы, иные государственные органы. Более того, эффективно управлять государством невозможно без включения в процесс управления органов местного самоуправления. Нельзя также игнорировать значение (а порой существенное) для организации должного государственного управления работы различных общественных институтов. Каждому из перечисленных субъектов государственного управления в широком его понимании присущи самостоятельные, нередко свойственные только ему, специфические формы и методы осуществления управленческой деятельности.

После отказа в Конституции Российской Федерации от термина «органы государственного управления» и фактического отхода от узкого понимания управления как атрибута исключительно исполнительных органов все чаще и чаще рассматриваются проблемы государственного управления в широком смысле, хотя следует отметить, что новый подход трудно приживается в умах исследователей. Очевидно, должно пройти время, пока широкий смысл термина «государственное управление» прочно завоюет свои позиции.

Однако сложность восприятия подхода к государственному управлению как совокупной деятельности всех ветвей власти, иных государственных органов обусловлена не только инерцией мышления, но и тем обстоятельством, что в действительности реализация методов государственного управления занимает разный объем в работе органов законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, Центрального банка РФ, других государственных органов. Ведь управление включает в себя не только принятие управленческого решения, но и осуществление непосредственного управленческого воздействия на объект управления, т. е. исполнение принятого решения. А с учетом этого следует признать, что государственное управление осуществляется, прежде всего, органами исполнительной власти и проявляется в разнообразных формах. Помимо принятия управленческих решений в виде издания большого количества правовых актов управления органы исполнительной власти осуществляют широкие полномочия, связанные с оказанием непосредственного управленческого воздействия на объекты управления, обеспечением выполнения установленных правил, претворением в жизнь требований законодательных и иных актов. Органы исполнительной власти выдают различные удостоверения, документы, разрешения на определенные виды работ, осуществляют регистрационные и другие исполнительные действия. Наконец, в установленных законом случаях должностные лица органов исполнительной власти применяют меры административного принуждения, назначают административные наказания.

Кроме того, управление, а государственное управление в особенности, требует постоянного и непосредственного руководства управляемой системой. Это означает, что субъекты государственного управления должны ежедневно, а в ряде случаев просто в оперативном порядке, оказывать управленческое воздействие на огромное количество хозяйствующих, административно-политических, социально-культурных и иных объектов управления. Осуществление подобных полномочий, занимающих подавляющий объем во всей государ-

ственно-управленческой деятельности, под силу лишь органам исполнительной власти, исходя из особенностей их организационного построения. Ведь одна из главных черт органов исполнительной власти, требующая пристального внимания при определении их управленческих возможностей, – субординационность, иерархичность их системы. Подобная организация, не свойственная ни законодательным, ни судебным органам, позволяет в отличие от них решать многие сложные управленческие задачи.

С учетом сказанного мы не видим большой трагедии в продолжающемся в ряде случаев отождествлении в юридической научной литературе государственного управления с деятельностью органов исполнительной власти. Во-первых, так привычно для юристов, сформировавшихся в прежние годы. Во-вторых, и это главное, государственное управление, действительно, осуществляется в основном за счет функционирования органов исполнительной власти (важно лишь понимать, что работой этих органов не исчерпывается вся сложная и многообразная государственно-управленческая деятельность).

Почему же государственное управление осуществляется главным образом функционированием органов исполнительной власти? Так сложилось стихийно или так потребно системе государственного управления? Это историческая случайность или неизбежная закономерность?

Чтобы ответить на эти вопросы, надо рассмотреть свойства больших систем, среди которых помимо целостности, сложной иерархической организации, обязательного наличия прямых и обратных связей и др., крайне важны системные динамичность и стабильность. Динамичность (адаптивность) системы – это ее способность трансформироваться, реагируя на внутренние и внешние изменения (воздействия), приспосабливаться к ним. Динамичность системы должна уравниваться ее стабильностью, под которой понимается способность системы сохранять заданное состояние, при неизбежных изменениях, не терять устойчивость, не разрушаться, не превращаться в другую систему.

В теории управления, в том числе государственного управления, давно установлена непреложная истина: независимо от того, в какой бы сфере управление не осуществлялось, оно предпринимается, прежде всего, для создания порядка в системе, предотвращения и пресечения ее дезорганизации, другими словами, ради уменьшения степени энтропии системы. По образному выражению Н. Винера, «мы всегда боремся против тенденции природы к нарушению организованного и разрушению имеющего смысл – против тенденции, как показал Гиббс, к возрастанию энтропии».<sup>12</sup> Успешно делать это можно, лишь обеспечивая равновесие динамичности и стабильности управляемых систем.

В специальной литературе рассматривается ряд конкретных вопросов динамичности и стабильности систем государственного управления, в частности, системы исполнительной власти.<sup>13</sup> При этом в отношении системы исполнительной власти свойство стабильности связывается с закреплением характеристик этой системы и основных принципов ее функционирования в законодательных актах.<sup>14</sup> Общим же проблемам обеспечения равновесия между динамичностью и стабильностью в системах разной природы уделяется самое пристальное внимание как в многочисленных источниках, посвященных теории систем и теории управления, так и в практической управленческой деятельности. Такое равновесие принято называть гомеостазом, а механизм его сохранения – гомеостазисом.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Винер Н. Указанная работа. С. 27.

<sup>13</sup> См., например, Исполнительная власть в Российской Федерации, Проблемы развития /Отв. редактор И. Л. Бачило. М.: Юрист, 1998. С. 17–39; Мицкевич Л. А. Указанная работа. С. 7–16 и др.

<sup>14</sup> См. Мицкевич Л. А. Указанная работа. С. 12.

<sup>15</sup> См. Мицкевич Л. А. Указанная работа С. 12; Росс Эшби У. Теоретико-множественный подход к механизму и гомеостазису //Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969. С. 398–441.

В. И. Кнорринг определяет гомеостаз как «постоянство свойств внутренней среды, устойчивость основных функций системы». Гомеостаз «является одним из основных понятий кибернетики, характеризующее состояние динамического равновесия сложных саморегулирующихся систем, сохраняющих стабильность основных параметров». <sup>16</sup> Говоря о гомеостазисе больших систем непосредственно в юридической сфере, Н. В. Витрук, Н. С. Полевой и М. М. Рассолов определили его как социально-правовой механизм сохранения стабильного состояния этих систем (их уровня устойчивости), несмотря на наличие многих факторов, действие которых направлено на изменение данного состояния (на дестабилизацию систем). <sup>17</sup>

Гомеостазис любой большой системы (технической, биологической, социальной) обеспечивается как надлежащей организацией входящих в нее подсистем и их взаимосвязей, в частности возможностью должного взаимодействия в случаях тех или иных системных изменений, так и способностью одной из подсистем взять на себя функции другой подсистемы или всей системы в целом при возникающих в них значительных отклонениях от равновесного состояния и в силу этого появления угрозы их нестабильности. С этой целью, например, в конструкциях сложных технических систем предусматриваются аварийные блоки, которые в случае необходимости дублируют функции вышедших из строя отдельных элементов (подсистем) или даже всей системы управления.

Но, пожалуй, наиболее яркие примеры можно привести из практики социального, в том числе государственного, управления. Прежде всего, это социальные потрясения, которые в разные исторические периоды и в разных странах происходили (и продолжают происходить) в случаях, когда при возникших и нарастающих угрозах существующей системе управления государством в силу тех или иных причин не обеспечивалась ее стабильность. Однако хорошо известны и варианты иного развития событий, когда правильная организация системы государственного управления, позволившая должным образом оперативно трансформировать работу и взаимодействие ее подсистем, сконцентрировать функции нескольких из них в одной подсистеме (как нередко говорят, «перераспределить силы»), обеспечивала стабильность системы, ее сохранение.

Безусловно, речь не должна идти только о социальных потрясениях. Это могут быть сбои в функционировании системы государственного управления в условиях экономического кризиса, в других нештатных ситуациях. Это могут быть отклонения от нормальной деятельности той или иной организации, вызванные плохим менеджментом. Однако всегда подобные проблемы возникают только в тех случаях, когда при соответствующих изменениях в системе, обусловленных появлением нежелательных внешних или внутренних факторов, существующее управление системой не обеспечивает ее гомеостаз, система теряет стабильность и, как следствие, изменяется ее качественное состояние. Но и здесь есть немало положительных примеров, когда в условиях нештатных ситуаций при надлежащей организации управления системой происходит оперативная оптимизация функций подсистем (например, структурных подразделений предприятия) и их взаимодействия, включение иных управленческих механизмов, что в целом обеспечивает стабильность системы.

Мы проанализировали значительное число работ, в которых наряду с соответствующими теоретическими размышлениями рассмотрены как достоинства, так и недостатки управления конкретными социальными системными объединениями (коллективами людей, предприятиями, общественными формированиями, муниципальными образованиями, регионами) и даны необходимые практические рекомендации, <sup>18</sup> а также – воспоминаний, написанных крупными

---

<sup>16</sup> Кнорринг В. И. Указанная работа. С. 500.

<sup>17</sup> См. Правовая кибернетика социалистических стран /Под ред. Н. С. Полевого. М.: Юридическая литература, 1987. С. 57–59.

<sup>18</sup> См.: Богомолов О. Т. Моя летопись переходного времени. М.: «Экономика», 2000; Веденев Ю. А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР: Историко-правовое исследование (1957–1987 г. г.). М.:

хозяйственными руководителями, видными военачальниками, политическими деятелями России, СССР, зарубежных стран и их советниками, где в той или иной степени освещены проблемы управления отраслями промышленности, государствами в целом, международными сообществами, возникавшие в разные исторические периоды, в частности в годы войны, при других социальных потрясениях, с аргументацией принятых тогда организационных решений по оптимизации систем управления, направленных на устранение этих проблем. Обобщение материалов всех этих источников позволило нам прийти к двум принципиально важным выводам относительно возможности обеспечения гомеостаза социальных систем, в том числе систем государственного управления.

**Первое.** *Гомеостазис в социальной системе, в частности системе государственного управления, возможен только тогда, когда она объединяет достаточное количество системообразующих функциональных подсистем, в чем-то конкурирующих между собой.*

В принципе это объяснимо ранее изложенными положениями. Как уже отмечалось, для больших социальных систем, в частности для системы государственного управления, характерно наличие каналов как прямой, так и обратной связи, имеющих различную, нередко весьма сложную структуру. В зависимости от особенностей информационной природы органов государственной власти, иных государственных органов все они зачастую (можно даже сказать, как правило) используют отличные друг от друга каналы обратной связи, а эффективное управление большой системой неосуществимо без «включения в работу» всего возможного арсенала каналов обратной связи. Хотим еще раз подчеркнуть, что неучёт субъектами государственного управления хотя бы части той информации, которая поступает к ним по каналам обратной связи (или может поступить дополнительно в случае задействования новых каналов), ее недооценка и недостаточный анализ приводят к выработке неоптимальных управленческих решений и неэффективности процесса управления. Соответственно неудачными будут и попытки достижения гомеостаза системы.

Анализ реальных картин достижения гомеостаза показывает, что он наступает, прежде всего, потому, что гомеостазис всегда осуществляется не в монолитной конструкции (что в принципе, исходя из его сути, не представляется возможным), а в системе, состоящей из достаточного количества системообразующих функциональных подсистем. Только это позволяет в необходимых случаях оперативно обеспечить: срабатывание «механизмов трансформации» отдельных элементов, исключение дублирования подсистем друг другу, совместное осуществление ими тех или иных управленческих функций, устранение недочетов в каналах прямой и обратной связи, включение дополнительных управленческих механизмов и, в конце концов, гомеостазис головной системы.

Отсюда становится понятной и неизбежностью участия в государственном управлении помимо трех традиционных ветвей власти других субъектов управления: банковской системы, прокуратуры, независимых контрольных структур, иных государственных органов, даже органов местного самоуправления и некоторых общественных институтов. Всем им свойственны различные каналы обратной связи, которые в совокупности с каналами обратной связи органов государственной власти обеспечивают прохождение по системе полного объема информации, необходимой для достижения гомеостаза системы.

Приведем несколько примеров из конкретной практики государственного управления в СССР и России. Первый пример относится к 1938–1941 гг. Как известно, в этот предвоенный период вся система органов государственного управления (в современной терминологии)

---

Наука, 1990; Медведев Р. А. Московская модель Юрия Лужкова. М.: «Время», 2005; Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М.: изд. «Весь мир», 2003; Петраков Н. Я. Русская рулетка. Экономический эксперимент ценою 150 миллионов жизней. М.: «Экономика», 1998; Тэйлор Ф. У. Научная организация труда // Управление это наука и искусство. М.: изд. «Республика», 1992; Файоль А. Общее и промышленное управление // Управление это наука и искусство. М.: изд. «Республика», 1992 и др.

логии – органов исполнительной власти) перестраивалась в соответствии с новой Конституцией страны. Особенно мощные перемены происходили в отраслях промышленности. Прежде всего, значительно увеличилось число соответствующих общесоюзных наркоматов, которым подчинили наиболее крупные промышленные предприятия (главным образом, тяжелой индустрии, оборонных отраслей), ранее находившиеся в республиканской подведомственности.<sup>19</sup> Один из руководителей данного процесса А. И. Микоян, объясняя происходившие перемены, писал впоследствии, что в тот период «экономическая работа в стране велась неудовлетворительно», а среди причин такого положения было, в том числе, «слабое организационное руководство из центра».<sup>20</sup>

Если вернуться к системно-информационным понятиям, это означает, что каналы как прямой, так и обратной связи были налажены лишь между промышленными предприятиями и республиканскими ведомствами, естественно, необходимая информация в Совнарком СССР и образованный при нем Экономический совет поступала в неполном, а то и искаженном виде. Безусловно, соответствующие решения союзного руководства не отражали насущных нужд развития страны. С началом войны (а в ее неизбежности, очевидно, уже не было сомнений) имевшаяся система управления оборонно-промышленным комплексом потеряла бы свою стабильность. Нет смысла рассуждать, чем это могло бы обернуться для государства.

Перестройка же системы управления промышленностью, *появление в ней новых системнообразующих функциональных подсистем* (в чем-то, кстати, конкурирующих между собой) позволили значительно увеличить возможность, а главное, обеспечить эффективность гомеостаза данной системы в критической ситуации, прежде всего, за счет организации должных системно-информационных связей. Без этого не удалось бы ни провести экстренную эвакуацию промышленных предприятий в восточные регионы страны, ни резко увеличить объемы оборонного производства.

Второй пример относится уже не к столь драматичному для страны периоду времени. В 1957 г. было принято решение о переходе к организационным формам управления по территориальному принципу. Создавались советы народного хозяйства (совнархозы), которые осуществляли управление внутри экономических административных районов и были непосредственно подчинены советам министров союзных республик. Правительство же страны (Совет Министров СССР) осуществляло руководство совнархозами через органы государственного управления республик. При этом фактически ликвидировалась союзная министерская структура управления промышленностью, хотя, справедливости ради, следует сказать, что на начальном этапе реформы было решено сохранить ряд общесоюзных министерств. Предполагалось, что осуществление ими отдельных функций через совнархозы экономических административных районов позволит в определенной мере регулировать отраслевые начала в развитии хозяйства страны. Однако развитие реформы привело к созданию республиканских советов народного хозяйства (1960 г.), а затем и Высшего совета народного хозяйства СССР (1963 г.), что вызвало дальнейшие изменения в положении других общесоюзных экономических органов. В частности, Госплан СССР из союзного органа был превращен в орган союзно-республиканского значения.<sup>21</sup>

По словам Ю. А. Веденева, глубоко изучавшего эти преобразования, «основная задача реформы 1957 г. – обеспечение единства в управлении промышленностью – фактически так и не была выполнена в рамках сложившегося механизма».<sup>22</sup> Ни в коем случае не претендуя на

---

<sup>19</sup> См., например, Коржухина Т. П. Советское государство и его учреждения. Ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г. М.: РГГУ, 1994. С. 194–195.

<sup>20</sup> Микоян А. И. Так было. Размышления о минувшем. М.: Вагриус, 1999. С. 341.

<sup>21</sup> Более подробно об этом см. Веденев Ю. А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР: Историко-правовое исследование (1957–1987 гг.). М.: Наука, 1990. С. 23–47.

<sup>22</sup> Там же. С. 38.

оценку всех положительных и отрицательных сторон реформы 1957–1964 гг., ее влияния на дальнейшее развитие экономики, беремся лишь утверждать, что система управления страной, не отличавшаяся и в предыдущие годы хорошей организацией и стабильностью, к середине 60-х годов прошлого века, *потеряв ряд важнейших системообразующих функциональных подсистем* и соответствующие информационные каналы связи, стала существенно зависеть от многих факторов внутреннего и внешнего характера. В силу этого гомеостазис этой системы в 1964 г., по нашему мнению, был уже невозможен. Нестабильность системы государственного управления нарастала и из-за целого ряда других обстоятельств. В конце концов, эта система начала терять устойчивость. Произошло то, что в сложившейся ситуации, видимо, и должно было произойти.

Интересный также пример относится уже к российской управленческой практике. В процессе проведения административной реформы Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 была образована новая структура федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с которой Федеральная служба по атомному надзору, Федеральная служба по технологическому надзору, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное космическое агентство оказались подведомственными Министерству промышленности и энергетики РФ, а Федеральная служба государственной статистики и Федеральная служба по тарифам – Министерству экономического развития и торговли РФ. Однако через два с небольшим месяца Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 все эти службы и агентства были экстренно переподчинены непосредственно Правительству Российской Федерации.

Можно приводить массу объяснений и аргументов такого решения, но очевидно и то обстоятельство, что возникла реальная опасность ликвидации непосредственных каналов как прямой, так и обратной связи между Правительством РФ и указанными органами исполнительной власти (заметим, крайне важными органами для поддержания стабильности в государстве при тех или иных динамических возмущениях), оперирования неполной, а то и искаженной информацией. Между прочим, к 2004 г. прошло менее двадцати лет после Чернобыльской трагедии, и ее причины были еще памятны. Улучшение структуры государственного управления, в частности увеличение числа органов исполнительной власти, подчиненных напрямую Правительству РФ, оптимизация системных каналов связи были направлены на предотвращение дестабилизации системы в случае появления соответствующих угроз.

Не рассматривая другие примеры, которых немало в практике государственного управления нашей страны и зарубежья, подчеркнем лишь еще раз, что достаточное число системообразующих функциональных подсистем в системе государственного управления является первым необходимым условием для возможности осуществления ею гомеостазиса.

**Второе.** *Гомеостазис в социальной системе, в частности системе государственного управления, возможен только тогда, когда в ней есть мощная подсистема, структурно моделирующая саму головную систему, соразмерная с ней по объему, как правило, обладающая большой инерционностью, но, тем не менее, выполняющая основную часть управленческих функций системы.*

В силу названных свойств такой подсистемы, входящей помимо прочих подсистем в головную систему социального, в частности государственного, управления, она способна в нештатных, кризисных ситуациях не только стабилизировать всю головную систему, но и взять на себя выполнение значительно большего числа функций (в том числе осуществляемых другими подсистемами), а в случае необходимости – обеспечить их системную координацию. Такая подсистема, фактически являясь дублером головной системы, может в сложных социально-политических, социально-экономических условиях функционально заменить головную систему.

Сказанное также объяснимо, исходя из представлений о каналах прямой и обратной связи. Уже не раз отмечалось, что социальные системы, особенно системы государственного управления, имеют различную, нередко весьма сложную структуру таких каналов. При этом в зависимости от особенностей информационной природы органов государственной власти, иных государственных органов они используют отличные друг от друга каналы обратной связи. Если в головной системе есть мощная подсистема, соразмерная с самой головной системой, которая обладает указанными выше свойствами, то набор каналов этой подсистемы в принципе охватывает весь спектр возможных системных связей. А, следовательно, данная подсистема способна заменить саму головную систему.

Далее, возможность достижения социальной системой гомеостаза связываем, и с тем обстоятельством, что подсистема-дублер должна, как правило, обладать большой инерционностью. Казалось бы, раз подсистема инерционна, каким образом она будет оперативно реагировать на поступающие сигналы и принимать управленческие решения? Но ведь инерционность – это не отсутствие быстроты в анализе ситуации и принятии решений, а, скорее, «разумный консерватизм», способность сдерживать негативные тенденции в управлении системой и с учетом новых обстоятельств следовать намеченному системному курсу, «увлекая за собой» остальные элементы системы. Только такая подсистема и может обеспечить стабильность головной системы при каких-либо ее динамических отклонениях. Естественно, не будь подобной подсистемы, гомеостазис в головной социальной системе невозможен. Эта подсистема не просто дублер головной системы, она – дублер-противовес.

Приведем хрестоматийный пример. В 1938 г. при Совнаркомом СССР был образован Комитет обороны, однако 30 мая 1941 г. он был упразднен. Пришли к выводу, что с существовавшими тогда функциями Комитета вполне справится сам Совнарком СССР. Однако уже через неделю после начала Великой Отечественной войны (29 июня 1941 г.) стало ясно, что в сложившихся экстремальных условиях, несмотря на наличие в стране ряда оборонно-промышленных наркоматов,<sup>23</sup> в системе государственного управления помимо Совнаркома СССР нужен еще один мощный орган, соразмерный с Совнаркомом по своим функциям и полномочиям, – его дублер-противовес. Государственный Комитет Оборона (ГКО), которому частично передали не только функции Совнаркома СССР, но и Верховного Совета СССР, даже ЦК партии, был образован на следующий день.

Отметим, что ГКО, где сосредоточилась вся полнота власти в стране (во главе ГКО был поставлен И. В. Сталин), решал такие важнейшие вопросы как руководство производством танков, руководство авиационной промышленностью, охрана порядка внутри страны и борьба с дезертирством и др. При этом достаточное количество иных функций и полномочий оставалось в Совнаркомом СССР, Госплане, Совете по эвакуации и других органах.<sup>24</sup> Жизнь показала разумность и своевременность подобной перестройки системы управления. В тяжелейших, нечеловеческих условиях страна не рухнула. В этом контексте не будем возвращаться к теории систем и системных связей. И так все ясно.

Есть немало аналогичных примеров, связанных с организацией систем управления во многих странах, причем в обычное, а не только в военное время. Их анализ еще раз убеждает нас, что наличие в социальной системе, в частности системе государственного управления, мощной подсистемы, структурно моделирующей саму головную систему, соразмерной с ней по объему, как правило, обладающей большой инерционностью и выполняющей основную часть управленческих функций системы, является вторым необходимым условием для возможности осуществления ею гомеостазиса.

---

<sup>23</sup> Наркомат авиационной промышленности СССР, Наркомат боеприпасов СССР, Наркомат вооружения СССР, Наркомат среднего машиностроения СССР, Наркомат судостроительной промышленности СССР.

<sup>24</sup> См. Микоян А. И. Указанная работа. С. 340–341, 390–392.

Думается, ни у кого не возникает вопроса, какая из подсистем глобальной системы государственного управления является ее дублером? Конечно, система исполнительной власти. Без нее гомеостазис в системе государственного управления будет невозможен, и система государственного управления в случае возникновения в ней тех или иных изменений не сможет остаться стабильной.

Н. Ю. Хаманева, давая характеристику исполнительной власти, пишет: «Исполнительная власть является объективной необходимостью, она все чаще выступает как организующая деятельность государства. Именно эта ветвь власти обладает разветвленной системой разнообразных государственных органов с многочисленным кадровым составом государственных служащих как в центре, так и на местах. Реальные характеристики этой власти демонстрируют ее значимость для оценки состояния деятельности государственных механизмов». <sup>25</sup> Ранее мы уже отмечали, что государственное управление осуществляется главным образом функционированием органов исполнительной власти. Нет сомнений, что эта ветвь государственной власти выполняет превалирующую, основную часть управленческих функций всей системы государственного управления, достаточно проанализировать ее задачи, функции, полномочия.

Естественное свойство социальных систем – стремление к поддержанию равновесия между их динамичностью и стабильностью (другими словами, – обеспечению их гомеостаза) Л. А. Мицкевич рассматривает применительно к исполнительной власти и государственному управлению. При этом она отмечает как «объективно обусловленную направленность государственного управления на обеспечение равновесия процессов развития и стабильности общества», так и «стремление исполнительной власти к сохранению собственного равновесия». Последнее объясняет, по совершенно справедливому замечанию автора, «объективный характер «сопротивления» исполнительной власти попыткам проведения одномоментных революционных преобразований в данной системе». <sup>26</sup>

Эти выводы Л. А. Мицкевич считаем должным дополнить следующими суждениями. Во-первых, система исполнительной власти обладает значительно большей инерционностью, чем системы двух других ветвей государственной власти, тем более, – иных государственных органов. Ведь данная ветвь государственной власти намного превосходит остальные системы и по числу государственных органов, и по их разветвленности, и по количеству государственных служащих. Все это ведет к росту степени инерционности системы. А будучи инерционной, она, естественно, сопротивляется попыткам проведения одномоментных преобразований.

И, во-вторых, стремлению системы исполнительной власти к сохранению собственного равновесия способствует не только ее инерционность, но также и то обстоятельство, что эта система моделирует систему государственной власти. К. С. Бельский пишет по этому поводу, что «из трех подсистем государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной – исполнительная более всего копирует государство в целом и осуществляет те же функции, но на своем уровне: «законодательствует» – занимается правотворчеством, применяет право, «судит» – осуществляет юрисдикцию». <sup>27</sup> Можно дискутировать с К. С. Бельским, целесообразно ли в данном контексте использовать такие формулировки, как «законодательствует», «судит», «осуществляет юрисдикцию», но с его суждением о том, что «из трех подсистем государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной – исполнительная более всего копирует государство в целом. . .» мы согласны. В этой мощной подсистеме системы государственной власти заложен тот же механизм сдержек и противовесов, который свойственен

---

<sup>25</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития //А. С. Автономов, И. Л. Бачило, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева и др. /Отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М.: Новая Правовая культура, 2004. С. 9–10.

<sup>26</sup> Мицкевич Л. А. Указанная работа. С. 12.

<sup>27</sup> Бельский К. С. Указанная работа. С. 36.

всей головной системе, что, во многом объясняет и стремление, и возможности системы исполнительной власти к сохранению собственного равновесия.

Думается, что «копирование» системой исполнительной власти всей системы государственной власти проявляется также в большом количестве государственных органов, в нее входящих, многочисленном составе их должностных лиц (о чем уже речь шла выше) и сложной, разветвленной структуре каналов прямой и обратной связи. С учетом данных обстоятельств можно утверждать, что система исполнительной власти соразмерна со всей системой государственной власти, со всей глобальной системой государственного управления. Мы несколько раз говорили о необходимости наличия в головной социальной системе подсистемы, соразмерной с ней по объему, но ни разу не объясняли, что понимаем под объемом системы. Пришло время определить объем социальной системы как совокупность количества входящих в нее элементов (подсистем), числа физических лиц, объединенных в систему, уровня сложности и разветвленности ее каналов связи. С этих позиций система исполнительной власти соразмерна по объему со всей системой государственной власти, со всей гигантской системой государственного управления.

Таким образом, в систему государственного управления в качестве мощной подсистемы входит система исполнительной власти, которая структурно моделирует саму головную систему, соразмерна с ней по объему, обладает большой инерционностью и выполняет основную часть управленческих функций всей системы государственного управления. В силу названных обстоятельств система исполнительной власти способна в нештатных, кризисных ситуациях не только стабилизировать всю систему государственного управления, но и взять на себя выполнение части функций других государственных органов, обеспечить их системную координацию. Более того, система исполнительной власти, фактически являясь дублером системы государственного управления, может в сложных социально-политических, социально-экономических условиях не только обеспечить гомеостазис головной системы, но и функционально заменить ее.

Ранее мы задавались вопросами, действительно ли потребно системе государственного управления или так сложилось стихийно, что государственное управление осуществляется главным образом функционированием органов исполнительной власти? Это историческая случайность или неизбежная закономерность? Теперь ответы очевидны. Безусловно, так потребно системе государственного управления, вне всяких сомнений, это неизбежная закономерность, ибо без исполнительной власти ни общая система государственной власти, ни система государственного управления функционировать не могут.

Очевидна и неизбежность моделирования в системе исполнительной власти структуры всей государственной власти. Во-первых, в системе исполнительной власти должен быть точно такой же, но собственный механизм сдержек и противовесов. А во-вторых, для обеспечения стабильности в государстве системе управления исполнительной власти как фактическому дублеру этой системы, необходимы механизмы управления, аналогичные тем, что свойственны государственной власти вообще. Исполнительная власть не работоспособна ни без нормотворчества, ни без, естественно, исполнительной деятельности, ни без возможности принуждения, в частности назначения наказаний. И первое, и второе, и третье – суть ее каждодневной деятельности, в частности, обеспечивающей гомеостазис системы государственного управления при возникновении тех или иных динамических отклонений.

В отношении нормотворчества органов исполнительной власти крайне интересно исследование В. П. Уманской, доказавшей, что отмечающиеся в России «развитие системы правовых актов органов исполнительной власти и, как следствие, увеличение темпов роста количества правовых актов объясняется тем, что они напрямую зависят от потребностей общественного

развития, которые в свою очередь, предопределяются уровнем экономического состояния».<sup>28</sup> Для обеспечения эффективности функционирования системы государственного управления необходимы также оптимизация как исполнительной деятельности, так и методов административного принуждения органов исполнительной власти, в том числе – реализации ими института административной ответственности.

Однако, если необходимость нормотворческой и исполнительной деятельности органов исполнительной власти ни у кого не вызывает сомнений, то целесообразность применения ими методов административного принуждения, в частности административной ответственности, воспринимается крайне неоднозначно. Между тем, еще Анри Файоль в своей классической работе «Общее и промышленное управление» целый параграф посветил рассмотрению соотношения двух институтов «власть – ответственность». Он писал, что «*власть* есть право отдавать распоряжения и **сила, принуждающая им подчиняться**» (выделено нами – *Б. Р.*), что «*власть* немыслима без ответственности, то есть без санкции – награды или кары, – сопровождающей ее действие. Ответственность есть венец власти, ее естественное следствие, ее необходимый придаток. Всяду, где действует власть, возникает и ответственность».<sup>29</sup>

Неоднозначную, но достаточно интересную, а поэтому заслуживающую анализа позицию по вопросу об административном принуждении как методе управления занимает Л. А. Мицкевич. Согласно с ней, когда она говорит, что «сущность управления состоит в подчинении воле многих (других людей) единой управляющей воле, поскольку само управление направлено на координацию, упорядочение поведения различных объектов управления»,<sup>30</sup> хотя при этом «государственное управление следует понимать не как властное воздействие субъекта на объект (мы бы сказали: «**не просто** как властное воздействие субъекта на объект» – *Б. Р.*), а как взаимодействие субъекта с окружающей средой (объектом управления) с целью познания присущих ей закономерностей и «гармоничного» встраивания в нее путем приспособления своего поведения к данным объективным закономерностям».<sup>31</sup> Но должны при этом отметить, что взаимодействие субъекта с объектом управления означает не совместную «дружескую работу», не отказ от властного воздействия субъекта на объект, а выработку субъектом управления на основе анализа информации, поступающей от объекта управления и из окружающей среды, таких форм и методов этого воздействия, которые соответствуют закономерностям окружающей среды и возможностям объекта исполнять данные ему властные предписания.

Категорически не согласны с Л. А. Мицкевич в том, что «нарастающая демократизация общества – путь прогресса и развития, сопровождающегося сокращением властного (включая принудительное) воздействия государства на граждан».<sup>32</sup> Сто лет назад В. И. Лениным была написана хорошо известная книга, где говорилось о неизбежности отмирания государства. Увы (а скорее, к счастью), такие суждения оказались иллюзорными. Исторический опыт показывает, что с течением времени властное, принудительное воздействие государства на граждан не сокращается, а лишь видоизменяется. Не поддерживаем мы и вывод Л. А. Мицкевич о том, что «граждане выполняют свои правовые обязанности, когда государство выполняет свои».<sup>33</sup> В жизни бывают самые разные ситуации, чему свидетельствуют и экскурсы в историю, и современная действительность, а главное, не изменившаяся на протяжении тысячелетий психология человека.

---

<sup>28</sup> Уманская В. П. Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход /Отв. ред. Б. В. Россинский. М.: Норма, 2014. С. 257.

<sup>29</sup> Файоль А. Указанная работа. С. 22.

<sup>30</sup> Мицкевич. Л. А. Указанная работа. С. 174.

<sup>31</sup> Там же. С. 175.

<sup>32</sup> Мицкевич. Л. А. Указанная работа. С. 175.

<sup>33</sup> Там же. С. 177.

Бесспорно, «борьба с правонарушениями любого рода должна начинаться не только и не столько с принуждения, сколько с обеспечения выполнения государственными органами своих функций в сфере позитивного (представляющего услуги) управления».<sup>34</sup> Конечно, «чтобы меры административного принуждения были эффективными, они должны соответствовать жизненным реалиям, восприниматься гражданами как справедливые, значит, административное законодательство должно быстрее приводится в соответствие с экономическими и социально-психологическими процессами в обществе».<sup>35</sup> Однако при этом не можем согласиться с выводом Л. А. Мицкевич о том, что государственное принуждение вообще, и административное принуждение в частности, «выполняет ограниченный круг задач, а именно не реализацию государственного управления вообще, а лишь обеспечение исполнения воли государства при отсутствии добровольного исполнения его предписаний».<sup>36</sup>

Конечно, можно рассуждать о том, что для предотвращения нежелательных тенденций в социальной системе следует, прежде всего, совершенствовать правовое регулирование данных общественных отношений, оптимизировать исполнительную деятельность государственных органов, обеспечивать права и свободы граждан, создавать необходимые условия их жизни, а мерами принудительного характера, в том числе наказаниями, всех проблем не решить. Споры нет, только мерами принудительного характера, наказаниями ситуацию не исправить. Но общества, где не будет противоправных деяний, в том числе административных правонарушений, также не построить (даже при высоком уровне регулирования общественных отношений, оптимальной работе государственных органов, соблюдении прав и свобод граждан, качественном улучшении условий жизни людей). Ведь утопий не бывает.

Изучая административную деликтологию, А. Н. Дерюга отмечает, что личность нарушителя воплощает в себе огромный комплекс индивидуально-неповторимых черт и свойств, отражающих жизненный путь человека, его трудовые и бытовые условия, семейные отношения и традиции, нравственно-психологические взгляды, жизненные установки, интеллектуальные и волевые возможности, наконец, эмоциональные особенности и многое другое.<sup>37</sup> А разве все это «устранимо» в условиях даже (пофантазируем) абсолютно совершенного регулирования общественных отношений, блестящей работы государственного аппарата, полного соблюдения прав и свобод граждан, райской жизни людей?

Будем реалистами. Оптимальное государственное управление, стабильность системы, ее гомеостаз можно обеспечить лишь одновременным, параллельным совершенствованием правового регулирования общественных отношений, оптимизацией деятельности государственных органов, соблюдением прав и свободы граждан, созданием необходимых условий их жизни и работы, а также применением в необходимых случаях мер принудительного характера, в частности административных наказаний. В этом диалектика данного процесса.

Но мы полностью поддерживаем Л. А. Мицкевич, которая утверждает, что «государственное принуждение представляет собой средство самозащиты общества, способ охраны его ценностей, **главной из которых является состояние социальной упорядоченности**»<sup>38</sup> (выделено нами – *Б. Р.*). Действительно, государственное, и прежде всего, административное принуждение направлено не столько на формальное предупреждение, пресечение, наконец, наказание противоправных проявлений, сколько на обеспечение при этом упорядоченности социальной системы.

---

<sup>34</sup> Там же. С. 176.

<sup>35</sup> Там же. С. 176–177.

<sup>36</sup> Там же. С. 177.

<sup>37</sup> См. Дерюга А. Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии. М.: изд. СГУ, 2009. С. 59.

<sup>38</sup> Там же. С. 178.

Определенные сбои в нормотворческой или распорядительной и исполнительной деятельности субъектов исполнительной власти, в работе организаций, отклонения от установленных правил в поведении граждан в большинстве своем способна нейтрализовать только совокупность необходимых мер административного принуждения. Этим создается гомеостаз системы исполнительной власти, а в ряде случаев – гомеостаз всей системы государственного управления.

В заключении еще раз отметим, что превалирующая доля управленческой деятельности, осуществляемой системой исполнительной власти, в общем объеме государственного управления, не является исторической случайностью. Это неизбежная закономерность, ибо иначе ни общая система государственной власти, ни система государственного управления функционировать не могут.

## 1.2. Правовые признаки, задачи и функции исполнительной власти

Анализируя ст. 71 и 72 Конституции РФ и ст. 4 ФКЗ от 17.12.1997 № 2 – ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» представляется логичным в качестве вектора направленности административно-правового воздействия, оказываемого исполнительной властью на общественные отношения, *рассматривать обеспечение соблюдения, использования, исполнения и применения (далее – исполнения) гражданами, организациями, иными государственными органами, органами местного самоуправления обще обязательных правил поведения и установлений, закрепленных в законах и иных правовых актах Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации.*

Соответственно, в содержании административного воздействия, оказываемого исполнительной властью, можно выделить две составляющие: 1) обеспечение исполнения норм Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, иных правовых актов Российской Федерации (*далее также – нормативные правовые акты Российской Федерации*); 2) обеспечение исполнения норм конституций (уставов), законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации (*далее также – нормативные правовые акты субъектов РФ*).

Следует подчеркнуть, что в соответствии со статьями 2 и 18 Конституции РФ, провозгласившими высшей ценностью человека, его права и свободы, смысл и содержание административного воздействия органов исполнительной власти, определяются, исходя из соотношения закрепленных в нормативных правовых актах Российской Федерации, а также нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации **прав и законных интересов граждан и организаций, не наделенных публичными полномочиями в административно-правовой сфере** (*права и законные интересы частных лиц или, говоря иначе, частные права, законные интересы*) **с правами и законными интересами публичных образований** (*реализуемые органами государственной власти и органами местного самоуправления права и законные интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, которые в обобщенном виде можно назвать публичными правами и законными интересами*).

При таком подходе следует отметить, что административное воздействие, оказываемое исполнительной властью, нацелено на достижение баланса между публичными и частными правами, законными интересами участников регулируемых отношений, которые закрепляются в нормативных правовых актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

С одной стороны, исполнительная власть призвана принимать административно-правовые меры для того, чтобы **обеспечить интеграцию частных и публичных прав, законных интересов**. Очевидно, в данном случае можно утверждать, что исполнительная власть осуществляется в **административно-распорядительной форме**, нацеленной на решение задач, связанных с обеспечением согласованности и взаимосвязи прав и законных интересов граждан, организаций с правами и законными интересами публичных образований, закрепляемыми в нормативных правовых актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

С другой стороны, исполнительная власть принимает административно-правовые меры для того, чтобы **обеспечить охрану и защиту частных и публичных прав и законных интересов:**

– от административных правонарушений и нарушений законодательства, официально не признаваемых в качестве административных правонарушений, но влекущих возникновение специфических административных правоотношений (нарушения налогового, банковского, антимонопольного законодательства);

- вредоносных факторов, связанных с правомерной деятельностью граждан и организаций по использованию техногенных и природных источников опасности;
- чрезвычайных и других вредоносных ситуаций (казусов) техногенного, природного, иного рода, влекущих административно-правовые последствия;
- неправомерных или необоснованных действий и решений органов и должностных лиц, наделяемых публичными полномочиями в административно-правовой сфере.

В этом случае можно сказать, что исполнительная власть реализуется в *административно-охранительной форме*, нацеленной на осуществление в установленной сфере деятельности систематического контроля за исполнением нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ гражданами, организациями, другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, выявление и устранение административных правонарушений, а также иных правонарушений, влекущих административно-правовые последствия, разрешение административно-правовых споров, предупреждение и устранение чрезвычайных и других вредоносных факторов и ситуаций (казусов) техногенного, природного, иного рода.

Из анализа норм Конституции РФ и сформировавшегося на ее основе административного и иного публичного законодательства представляется возможным выделить присущие исполнительной власти характерные административно-правовые признаки.

Во-первых, исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной властью в административно-правовой сфере. В данной сфере органы законодательной власти в порядке, установленном Конституцией РФ, конституциями или уставами субъектов РФ издают законы, образующие административное и иное публичное законодательство, а исполнительная власть призвана обеспечить исполнение норм данного законодательства участниками административных и иных публичных правоотношений. Судебная власть в административно-правовой сфере осуществляется посредством административного судопроизводства, выделяемого в ст. 118 Конституции РФ наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством. По сути, административное судопроизводство осуществляется судами по делам, возникшим из административных дел, которые либо уже были разрешены органами исполнительной власти полностью или частично, либо были ими возбуждены и переданы в суды для последующего разрешения. В настоящее время административное судопроизводство регламентировано КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ.

Во вторых, исполнительная власть организуется и осуществляется на началах федерализма и поэтому построена на основании разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Ведущую роль в федеративном делении исполнительной власти выполняют нормы федеральных законов, разделяющих полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере административно-правового регулирования,<sup>39</sup> а также положения федеративных договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере административно правового регулирования между Российской Федерацией и ее субъектами, заключаемые в соответствии со ст. 26.7., 26.8. ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В третьих, в отличие от других ветвей государственной власти исполнительная власть обладает организационным единством. Нижестоящие звенья исполнительной власти организационно подчинены вышестоящим, вследствие чего она делится на иерархические уровни,

---

<sup>39</sup> См. например, ст. 4, 5 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ; Главу IV.1 ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

которые формально выделяются в указах Президента РФ или постановлениях Правительства РФ, а также указах высших должностных лиц субъектов РФ, определяющих систему и структуру органов исполнительной власти.<sup>40</sup>

В четвертых, исполнительная власть, по сути, представляет собой специфический способ одностороннего воздействия государства на общественные отношения, нацеленный на обеспечение исполнения гражданами, организациями, государственными органами и органами местного самоуправления нормативных правовых актов, принимаемых в стране. Наиболее типичные способы обеспечения исполнения нормативных правовых актов, применяются органами исполнительной власти в отношении граждан и организаций, не находящихся в их служебной зависимости, и поэтому обосновано выделяются законодателем в качестве систематизированных и унифицированных административно-правовых мер. К примеру, меры административной ответственности и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные КоАП РФ.

В пятых, в соответствии со ст. 18 Конституции РФ, можно утверждать, что смысл и содержание деятельности исполнительной власти в административно-правовой сфере, прежде всего, определяют права и свободы человека и гражданина. Это означает, что для исполнительной власти обеспечение реализации прав и законных интересов личности является приоритетным по отношению к публичным правам и законным интересам.

В шестых, исполнительная власть в отличие от других ветвей государственной власти имеет двойственную природу. С одной стороны, она призвана обеспечить интеграцию частных и публичных прав, законных интересов в административно-правовой сфере. С другой – исполнительная власть должна охранять и защищать частные и публичные права, законные интересы от административных правонарушений и правонарушений, официально не признаваемых в качестве административных, но влекущих возникновение специфических административных правоотношений (нарушения налогового, банковского, антимонопольного законодательства); вредоносных факторов, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц; вредоносных ситуаций (казусов) техногенного, природного, иного рода, влекущих административно правовые последствия; неправомерных или необоснованных административно правовых действий и решений органов и должностных лиц публичной власти.

В седьмых, исполнительная власть осуществляется в специфических и разнообразных административно правовых формах. Она реализуется в разнообразных формах административно распорядительной государственной деятельности, нацеленной на обеспечение интеграции (установление согласованности и взаимосвязи) публичных и частных прав, законных интересов. К примеру, административно-распорядительная деятельность исполнительной власти находит выражение в установленных формах административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания, административного поощрения и др. Кроме того, исполнительная власть осуществляется в разных формах административно охранительной государственной деятельности, нацеленной на обеспечение защищенности (охраны и защиты) публичных и частных прав, законных интересов. К примеру, в установленных формах административного санкционирования, административного арбитражного, административного контрольно-надзорного производства, производства по делам об административных правонарушениях и др. Особенности содержания выделенных и других форм административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности, раскрывают соответствующие административно-правовые задачи, поставленные государством

---

<sup>40</sup> См., например, указы Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», от 21.05.2012 № 636 (ред. от 19.10.2016) «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

перед исполнительной властью, а также административно-правовые функции, реализуемые исполнительной властью.

В восьмых, исполнительная власть осуществляется достаточно широким кругом субъектов административного права, но прежде всего специализированными исполнительными органами государственной власти. Между тем исполнительная власть также осуществляется отдельными субъектами административного права, которые в установленном порядке и в установленных пределах выполняют отдельные функции исполнительной власти и в этой связи наделены специфическими публичными полномочиями в административно-правовой сфере (административно распорядительными и/или административно охранительными полномочиями по обеспечению исполнения нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации иными участниками административных правоотношений, не находящимися в их организационном подчинении). В обобщенном виде органы исполнительной власти и иные субъекты административного права, наделенные административно распорядительными и/или административно охранительными полномочиями, можно назвать субъектами исполнительной власти. При таком подходе субъектов исполнительной власти логично подразделить на специализированные органы государственной власти – органы исполнительной власти (исполнительные органы государственной власти) и иные административно-публичные органы, осуществляющие отдельные функции исполнительной власти и поэтому наделяемые административно-распорядительными и (или) административно-охранительными полномочиями. К примеру, к субъектам исполнительной власти, выступающим в качестве административно-публичных органов, следует отнести подведомственные органам исполнительной власти государственные учреждения, наделяемые отдельными полномочиями по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля, федерального государственного пробирного надзора, а также контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий.<sup>41</sup> Функции представителей исполнительной власти, наделяемого отдельными административно-распорядительными и административно-охранительными полномочиями, выполняют: Центральный банк Российской Федерации,<sup>42</sup> Счетная палата Российской Федерации,<sup>43</sup> Фонд обязательного медицинского страхования,<sup>44</sup> административная комиссия, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав,<sup>45</sup> органы по сертификации.<sup>46</sup>

Обобщая изложенное, важно отметить, что **исполнительная власть в административно-правовой сфере представляет собой специфическое правовое воздействие государства на общественные отношения, нацеленное на достижение баланса прав и законных интересов публичных образований и частных лиц в ходе обеспечения исполнения гражданами, организациями, государственными органами, органами местного самоуправления нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемое в форме административно рас-**

<sup>41</sup> См., ст. 2 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>42</sup> См. ст. Глава X.1. ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

<sup>43</sup> См. ФЗ от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ.

<sup>44</sup> См., ФЗ от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

<sup>45</sup> См. КоАП РФ.

<sup>46</sup> См. ст. 2, 26 ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

**порядительной и/или административно охранительной деятельности специализированными государственными органами (органами исполнительной власти), а также иными субъектами исполнительной власти, наделяемыми отдельными административно распорядительными и/или административно охранительными полномочиями (иными административно-публичными органами).**

С учетом предложенного подхода к пониманию исполнительной власти представляется необходимым в пределах компетенции, определенной ч. «г» ст. 71 и ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, Российской Федерации, принять федеральный закон, устанавливающий систему федеральных органов исполнительной власти, порядок их организации и деятельности, а также сформировать совместно с субъектами Российской Федерации административное законодательство и административно-процессуальное законодательство в соответствии с ч. «к» ст. 72 Конституции РФ. Вместе с тем до настоящего времени обозначенный федеральный закон в России не принят, механизм системного формирования и дальнейшего развития отечественного административного и административно-процессуального законодательства, регламентирующего деятельность органов исполнительной власти, а также иных административно-публичных органов не разработан.

Как следствие, акты отечественного законодательства, составляющие правовую основу исполнительной власти в Российской Федерации, до настоящего времени не систематизированы. Их целесообразно охарактеризовать, разделив на отдельные группы.

Во-первых, необходимо назвать *группу нормативных правовых актов Российской Федерации, на основе которых сформирована и функционирует федеральная система исполнительной власти*. В указанную группу входят:

1) Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2 – ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который детализирует и конкретизирует нормы Конституции, регулирующие правовой статус Правительства РФ. В указанном Законе определены сфера деятельности, административно-правовые, уголовно-правовые, политические функции Правительства РФ;

2) Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в действующей редакции;

3) действующие указы Президента РФ и постановления Правительства РФ об утверждении положений о федеральных органах исполнительной власти – федеральных министерствах, федеральных службах, федеральных агентствах.

Во-вторых, можно выделить *группу нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, на основе которых сформирована и функционирует в России система исполнительной власти субъектов РФ*. К таким актам относятся: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ», конституции и уставы субъектов РФ.

В-третьих, целесообразно указать *ряд федеральных законов, регулирующих отдельные виды совместной административно-охранительной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ*: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», БК РФ и др.

В-четвертых, логично составить *перечень федеральных законов, регулирующих отдельные виды совместной административно-охранительной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ*: КоАП, Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и др.

В-пятых, необходимо выделить *законы субъектов РФ, составляющие правовую основу административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляемой без участия федеральных органов исполнительной власти*. Это законы субъектов РФ, устанавливающие порядок осуществления органами исполнительной власти субъектов РФ административных полномочий, делегированных Российской Федерацией. Например, законы субъектов РФ об административных правонарушениях, экологическое законодательство субъекта РФ и др.

В-шестых, необходимо назвать *законы, регламентирующие порядок административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления*. В данную группу входят ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральные законы и законы субъектов РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Общая совокупность всех действующих в России нормативных правовых актов, составляющих правовую основу исполнительной власти, может быть подразделена в зависимости от содержания на две составные части: административное законодательство Российской Федерации и административно-процессуальное законодательство Российской Федерации.

***Под административным законодательством Российской Федерации в таком контексте*** предлагается понимать совокупность законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащих материальные нормы административного права, в которых закрепляются: административно-правовые меры, применяемые органами исполнительной власти, их должностными лицами, иными административно-публичными органами; основания, формы и методы применения административно-правовых мер в установленной сфере деятельности органами исполнительной власти, их должностными лицами, иными административно-публичными органами; перечень органов исполнительной власти, их должностных лиц, иных административно-публичных органов, наделяемых административно-распорядительными и административно-охранительными полномочиями; административно-правовой статус органов исполнительной власти, их должностных лиц, иных административно-публичных органов.

***Административно-процессуальное законодательство*** предлагается рассматривать как совокупность законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащих процессуальные нормы административного права, определяющие целенаправленность, последовательность, нормативную продолжительность во времени (срочность), вид, характер, цикличность, а также порядок документального оформления действий и решений (правовых актов) органов исполнительной власти, их должностных лиц, иных административно-публичных органов по применению административно-правовых мер в рамках того или иного административного дела.

***В данном контексте под административно-правовыми мерами*** предлагается понимать нормативно-зафиксированные способы и приемы обеспечения исполнения, соблюдения, использования и применения нормативных правовых актов Российской Федерации, применяемые органами исполнительной власти, их должностными лицами, иными административно-публичными органами в отношении иных участников административных правоотношений, не находящихся в их организационном подчинении. К примеру, к административно-правовым мерам следует отнести лицензионно-разрешительные меры, предусмотренные ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», контрольно-надзорные меры, установленные ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного

контроля (надзора) и муниципального контроля», меры административной ответственности, предусмотренные КоАП РФ.

*Административное дело, разрешаемое органом исполнительной власти, иным административно-публичным органом*, предлагается понимать как возникшие в сфере правоприменительной деятельности данного органа документально оформляемые юридико-фактические вопросы (юридико-фактическая ситуация), правовое разрешение которых в интересах публичного образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования), физического лица или организации требует применения органом исполнительной власти или иным административно-публичным органом, его должностным лицом соответствующих административно-правовых мер, реализуемых в рамках замкнутого цикла и в соответствии с административными процедурами ряда взаимосвязанных, последовательных, документально оформляемых и ограниченных по времени действий и решений. К примеру, органы исполнительной власти в соответствии с административными процедурами разрешают административные дела о выдаче лицензии или разрешения, административные дела о регистрации актов, прав, объектов, дела об административных правонарушениях и др.

С позиции предложенного подхода можно провести комплексный анализ норм Конституции РФ, а также норм сформировавшегося на ее основе административного и административно-процессуального законодательства, на основании которого выделить **административно-правовые задачи исполнительной власти, наиболее значимые для достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов, а именно :**

– установление общеобязательных правил поведения граждан и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц;<sup>47</sup>

– предоставление и обеспечение реализации прав физических лиц и организаций на материальные и нематериальные публичные блага;<sup>48</sup>

– официальная оценка наиболее значимых общественных отношений, связанных с правомерной деятельностью физических лиц и организаций, представляющей опасность (способной причинить вред) частным и публичным правам, законным интересам;<sup>49</sup>

– предупреждение, выявление и устранение административных правонарушений, а также иных нарушений законодательства, влекущих возникновение административных правоотношений;<sup>50</sup>

– досудебная защита прав и законных интересов граждан и организаций от неправомερных или необоснованных административно-правовых действий и решений;<sup>51</sup>

– противодействие чрезвычайным и другим вредоносным ситуациям (казусам) техногенного, природного, иного рода.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> См. например, ст. 24 ФКЗ от 17.12.1997 № 2 – ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и др.

<sup>48</sup> См., например, ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об актах гражданского состояния», ФЗ от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 29.12.2015) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и др.

<sup>49</sup> См., например, ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О техническом регулировании», ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» и др.

<sup>50</sup> См., например, КоАП РФ, НК РФ, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и др.

<sup>51</sup> См., например, ФЗ 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

<sup>52</sup> См., например, ФЗ от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ФЗ от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О пожарной безопасности», ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ФЗ от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О безопасности дорожного движения» и др.

Решая перечисленные административно-правовые задачи органы исполнительной власти, осуществляют специфические государственные (административно-правовые) функции.

В этимологическом смысле функция (от лат. *functio* – «отправление, деятельность») любого социального института (явления) есть способ адаптации в обществе, налаживание соответствия между ним и определенной потребностью социума.

В теории государства и права функция определяется как производная, вторичная категория по отношению к целям и задачам. Функция рассматривается как практическая реализация целей и задач государственного органа, и каждый из них выполняет определенную часть государственных задач и государственных функций.<sup>53</sup>

В науке административного права применительно к органам исполнительной власти традиционно выделяются функции, возложенные на данные органы.<sup>54</sup> При этом делается акцент на таких понятиях как «функции государственного управления»,<sup>55</sup> «функции государства, осуществляемые органами исполнительной власти»,<sup>56</sup> «государственные функции», «управленческие функции»,<sup>57</sup> «направление деятельности органа исполнительной власти», «вид деятельности органа исполнительной власти», которые зачастую понимаются как тождественные. Чаще всего функция органа исполнительной власти связывается с объектом административного воздействия (предметный подход) либо понимается как один из общих способов организации административного воздействия исполнительной власти на подвластных (инструментальный подход).<sup>58</sup> Применительно к органам исполнительной власти отдельные авторы подчеркивают, что функция является содержательной характеристикой управленческих действий<sup>59</sup> либо рассматривают ее состоящей из общих и специальных полномочий.<sup>60</sup>

В рамках административной реформы, проведенной в России в 2003–2013 гг., на органы исполнительной власти Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были возложены: 1) функция по принятию нормативных правовых актов; 2) функция по оказанию государственных услуг; 3) функция по управлению государственным имуществом; 4) функция по контролю и надзору.

*Под функцией по принятию нормативных правовых актов* понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

*Функция по оказанию государственных услуг* рассматривается как предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

*Под функцией по управлению государственным имуществом* понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе передан-

<sup>53</sup> См., например, Теория государства и права: Курс лекций/ Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2000. С. 60–63.

<sup>54</sup> См., например, Административное право/ Под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – М., 2008. С. 110.

<sup>55</sup> См., например, Словарь административного права/ Колл. Авт. – М., 1999. С. 302–303.

<sup>56</sup> См., например, Административное право России/ Отв. Ред. Н. Ю. Хаманева. – М., 2004. С. 128.

<sup>57</sup> См., например, *Старилов Ю. Н.* Административное право: В 2 ч. Ч. 2 Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. – Воронеж. 2001. С. 43.

<sup>58</sup> См., например, *Бахрах Д. Н.* Административное право России. – М., 2000. С. 165–166.

<sup>59</sup> См., например, *Копин Н. М.* Административное право России. – М., 2008. С. 73–74.

<sup>60</sup> См., например, *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. – М., 1998. С. 214.

ного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

*Содержание функции по контролю и надзору, возлагаемой на органы исполнительной власти, составляют три элемента:* 1) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; 2) выдача юридическим лицам и гражданам лицензий и (или) разрешений на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий; 3) государственная регистрация актов, документов, прав, объектов.

При этом действия органов исполнительной власти по выдаче лицензий и разрешений, регистрации актов, прав, объектов, осуществляемые в рамках функции по контролю и надзору по обращениям физических и юридических лиц, отнесены законодателем к предоставляемым государственным услугам в соответствии ст. 1 ФЗ от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Не подвергая сомнению и критике сложившиеся доктринальные и законодательные подходы к пониманию функции государственного органа вообще и органа исполнительной власти в частности, необходимо заметить, что органы исполнительной власти, выступая субъектами правовой и политической системы РФ, призваны выполнять как юридические, так и политические функции. В этой связи необходимо различать функции органов исполнительной власти, облачаемые в разнообразные правовые формы. В первую очередь, очевидна необходимость выделения административно-правовых функций органов исполнительной власти.

Под *административно-правовыми функциями органа исполнительной власти* предлагается понимать нормативно зафиксированные виды (направления) деятельности данного органа в установленной для него сфере административных и иных публичных правоотношений, нацеленные на обеспечение согласованного и беспрепятственного соблюдения, исполнения и использования гражданами и организациями, другими государственными органами, органами местного самоуправления общеобязательных правил поведения и установлений, закрепленных в правовых актах Российской Федерации и субъектов РФ.

Сопоставимо с перечнем основных административно-правовых задач можно выделить соответствующие им административно-правовые функции органов исполнительной власти.

В частности, *решая задачу по установлению общеобязательных правил поведения граждан и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц*, органы исполнительной власти осуществляют такую административно-правовую функцию как *нормативное правовое регулирование в установленной законом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ сфере деятельности*. Такого рода нормативно зафиксированную деятельность органов исполнительной власти можно назвать *административным нормотворчеством*. К примеру, административное нормотворчество федеральных органов исполнительной власти выражается в принятии собственных нормативных правовых актов, как правило, приказов по вопросам, указанным в соответствующих положениях о данных органах, которые являются неотъемлемой частью соответствующего постановления Правительства РФ либо указа Президента РФ, принимаемых на основании и в соответствии с указами Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», от 23.05.1996 № 763 (ред. от 14.10.2014) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Россий-

ской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.