

На правах рукописи

Солдатенков Алексей Геннадьевич

**Система федеральных органов исполнительной власти
Российской Федерации в контексте современной
административной реформы**

Специальность 23 00 02 Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва-2007

A handwritten signature in black ink is located at the bottom right of the page. The signature is stylized and appears to be the author's name, Alexey Gennadievich Soldatenkov.

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов

Научный руководитель

кандидат философских наук, доцент
Федоров Владимир Александрович

Официальные оппоненты

доктор политических наук, профессор
Рыбаков Андрей Вячеславович

кандидат политических наук, доцент
Чуклинов Андрей Евгеньевич

Ведущая организация

Академия гражданской защиты МЧС России

Защита диссертации состоится «24» мая 2007 года в 13 часов на заседании ученого совета Д 212 203 20 при Российском университете дружбы народов по адресу 117198, г Москва, ул Миклухо-Маклая, д 10, корп 1 , ауд 415

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского университета дружбы народов

Автореферат разослан «22» *апр* 2007г

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент

 М Н Мосейкина

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования Исполнительная власть является важным элементом в политической системе современных государств и во многом именно она определяет характер политического взаимодействия государственной власти, элит и общества внутри страны и модель поведения государства на внешнеполитической арене. Еще более важное место исполнительная власть занимает в трансформирующихся обществах, где происходит деконструкция старых политических институтов, установок и ценностей и создание новых. К таким государствам, безусловно, относится и Российская Федерация. В нашей стране органы исполнительной власти различных уровней оказывают значительное воздействие на процессы, протекающие в сфере политической и социально-экономической жизни общества. А по ключевым вопросам жизнедеятельности, среди которых международные отношения, национальная безопасность, борьба с преступностью, предотвращение террористических угроз, социальная защита населения, во многих отношениях регулирование экономики и финансовой сферы - доминирующую роль в определении государственной политики занимают федеральные органы исполнительной власти. Таким образом, достижение ключевых целей государственного управления напрямую зависит от эффективной деятельности системы исполнительной власти и, прежде всего, федеральных органов исполнительной власти.

Проблема эффективности институциональных структур исполнительной власти не является уникальной для Российского государства. Данный вопрос является актуальным для большинства современных государств. Реформирование, оптимизация систем исполнительной власти уже успели превратиться во многих из них в перманентную функцию государства. «Упрощение административных функций, корректировка системы государственных органов и управления кадрами государственных служащих

и другие масштабные мероприятия по модернизации государственного управления проводятся планомерно специально для этой цели созданными правительственными органами»¹ В России ситуация несколько иная С 1992 по 2005 гг. вышло около 100 указов Президента РФ, меняющих систему и структуру федеральной исполнительной власти, что влекло за собой изменение функций, видов органов, их компетенции, форм и процедур реализации полномочий, штатов данных органов и т.д. Данная деятельность государственной власти не имела системного и последовательного характера.

Под административной реформой следует понимать совокупность мероприятий по совершенствованию организации, форм и методов деятельности исполнительной власти, реализуемых государством. Отсюда полноценным стартом современной российской административной реформы следует считать 2003 год, когда вышел Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах». Развитие реформа получила в указах от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

С момента начала последней административной реформы прошло три года и «институциональный дизайн» системы федеральных органов следует признать состоявшимся. Сегодняшняя система приобрела важнейшую характерную черту, которой не было более десяти лет – стабильность. Безусловно, ее «точечная настройка» идет и будет продолжаться. Однако данная деятельность не нарушает сложившейся целостности трехуровневой системы федеральных органов исполнительной власти: «федеральное министерство - федеральное агентство - федеральная служба».

Таким образом, несомненную актуальность представляет исследование предпосылок, политических и управленческих задач административной реформы 2004 года, в результате которой сформировалась современная система федеральных органов исполнительной власти, анализ ее позитивных и

¹ Административная реформа в России. М., 2006. С. 2

негативных политико-правовых парадигм развития, рассмотрение направлений дальнейшего совершенствования системы федеральных органов исполнительной власти

Степень научной разработанности проблемы Настоящее диссертационное исследование подготовлено на основе анализа значительного количества научной, публицистической литературы, нормативно-правового материала, исследований отечественных и зарубежных ученых, посвященных проблематике власти, властных отношений, исполнительной власти

Различные подходы к пониманию феномена власти отражены в работах классиков политической науки - И Фихте, Г Гегеля К Маркса, А Шопенгауэра, М Вебера, Р Даля, Т Парсонса, Д Истона, Г Алмонда. М Крозье и др

Полезными для концептуального осмысления и анализа объекта исследования были работы таких отечественных и зарубежных ученых, как М Г Анохин, Г В Атаманчук, Ж Ведель, Р Даль, Р Драго, В Г Игнатов, В Д Зотов, В Г Исаков, О Е Кутафин, Б М Лазарев, Г В Мальцев, Л С Мамут, М Н Марченко, Н П Медведев, В С Нерсисянц, Ю А Нисневич, Г В Осипов, Э Н Ожиганов, Д Е Слизовский, Л В Сморгунов, В В Согрин, Ю А. Тихомиров, О И Чистяков, Ж Л Шабо и др²

Выявить основные подходы к месту и роли исполнительной власти в современных государствах, определить ее соотношение с представительной властью помогли работы И Л Бачило, Ж Блонделя, И В Гранкина, А Д Керимова, В В Лазарева, В В Маклакова, А Н Медушевского, Л А

² См., например Анохин М.Г. Государственное управление: основы теории и организации М., 2000, Зотов В.Д., Зотова Л.В. История политических учений М., 2005, Игнатов В.Г. История государственного управления в России М., 2005, Козлова Б.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России М., 1999, Мальцев Г.В. конституционное право Российской Федерации М., 2004, Марченко М.Н., Мачин М.Ф. История политических и правовых учений. М., 2007, Марченко М.Н. Политология Курс лекций М. 2003 Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран М., 2006, Медведев Н.П. Система государственного и муниципального управления М., 2002, Нисневич Ю.А. Электронное правительство как постиндустриальная философия государственного управления//Информ-Курьер-Связь 2003, №4, Ожиганов Э.Н. Стратегический анализ политики Теоретические основы и методы М. 2006, Слизовский Д.Е. Шуленина Н.В. Основы политологии учеб. пособие М., 2006, Сморгунов Л.В. Государственная политика и управление М., 2006, Тихомиров Ю.М. Теория компетенции М., 2004, Даль Р. Демократия и ее критики М., 2003

Окунькова, Р Хейга и др³

Так, примат законодательной власти над исполнительной отражен в работах В В Лазарева, И В Гранкина и др Исполнительная власть здесь выступает как «вторичная, подзаконная ветвь государственной власти», имеющая универсальный, предметный и организующий характер и направленная на обеспечение исполнения законов и других актов законодательной власти.

Подход к равному соотношению законодательной и исполнительной властей, где каждая ветвь государственной власти функционирует в отведенных ей рамках представлен в работах М Манова, И Л Бачило и др Представляется, что данный подход отечественных ученых к исполнительной власти во многом формален и обусловлен статикой разделения властей, которая заложена в Конституции РФ, в нем не учитывается динамика политического процесса, реальная роль исполнительной власти в управлении делами общества, ее соотношение с другими субъектами государственной власти

Исполнительную власть как ведущую отрасль в структуре государственного механизма рассматривают Ж Блондель, А Д Керимов, В В Маклаков, А Н Медушевский, Л А Окуньков, Р Хейг и др Представляется, что данный подход западных и отечественных ученых, в основе которого лежит идея о ведущей роли исполнительной власти в системе государственной власти с некоторыми уточнениями в полной мере отражает российскую специфику разделения властей в современный период

Исследовать влияние института президентуры на исполнительную власть, проанализировать полномочия, формальное и неформальное влияние Президента РФ на систему федеральных органов исполнительной власти

³См. например Бачило И Л Факторы, влияющие на государственность/Государство и право 1993 № 7, Гранкин И В Парламент России М, 1999, Керимов А Д Исполнительная власть в системе разделения властей/Гражданин и право 2001 №9/10, Медушевский А Н Сравнительное конституционное право и политические институты Курс лекций М, 2002, Общая теория государства и права/Под ред В В Лазарева М, 2001, Теория права и государства/Под ред Г Н Манова М, 1995, Стариков Ю Н Исполнительная власть в структуре современного административно-правового регулирования/История становления и современное состояние исполнительной власти в России М, 2003, Blondel J Executives. «Encyclopedia of Government and Politics» London New York, 1992, Hague R, Harrop M, Breslin Sh. Comparative Government and Politics Chatham, 1992

помогли работы М А Краснова, Дж Керри, С В Пронкина, И Г Шаблинского, М Шугарта и др⁴

Рассмотреть исполнительную власть в структурно-функциональном измерении помогли работы таких ученых, как А С Автономов, Д Н Бахрах, К С Бельский, А.И Бобылев, Ю М Козлов, А А Мишин, Н В Новичков, А Ф Ноздрачев, Л В Оболонский, Н А Омельченко, Ю А Тихомиров, Т Я Хабриева, В Ф Халипов, В С Швецов, И И Шувалов и др⁵

Исследовать цели, задачи, направления реформирования исполнительной власти, проанализировать опыт зарубежных стран помогли работы Р Н Байгузина, В В Бакушева, И Н Барцица, К И Головщинского, Т В Игнатовой, Н Парисона, Д Кеттла, М А Краснова, В В Лобанова, Н Мэннинга, Г А Сатарова, Д С Сорокина, Ю Н Старилова и др⁶

На сегодняшний день в научном обороте представлено достаточное количество работ отечественных и зарубежных авторов, посвященных отдельным аспектам организации и функционирования исполнительной власти, ее взаимоотношениям с другими политическими институтами

⁴ См., например Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика проблемы баланса полномочий//Государство и право 2003 №10 Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран М., 2001, Шаблинский И.Г. Президент-правительство-исполнительная власть российская модель М., 1997, Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей реалии современной России//История становления и современное состояние исполнительной власти в России М., 2003, Shugart M., Carey J. Presents and Assemblies 1992

⁵ См. например Автономов А.С. Исполнительная власть в России История и современность проблемы и перспективы развития М., 2004 Бельский К.С. О функциях исполнительной власти//Государство и право 1997 №3, 17, Бобылев А.И., Горшкова Н.Г. Ивакин В.И. Исполнительная власть в России теория и практика ее осуществления М., 2003 Исполнительная власть в Российской Федерации/Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев Ю.А. Тихомиров М., 1996 Исполнительная власть в Российской Федерации Проблемы развития/Отв. ред. И.Л. Бачило М., 1998, Правительство Российской Федерации/Под ред. Т.Я. Хабриевой М., 2006, Чиркин В.Е., Хабриева Т.Я. Теория современной конституции М. 2005, Халипов В.Ф. Власть Политика Государство и государственная служба Аналитический словарь-справочник М. 2006, Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законодательном процессе М., 2004

⁶См., например Бакушев В.В., Безносиков В.И., Кот В.С. Административная реформа в России предпосылки, системность и механизмы М., 2006 Барциц И.Н. Развитие системы государственного управления в условиях административной реформы М., 2006 Игнатова Т.В. Административная реформа в России и за рубежом Ростов-на-Дону 2006 Краснов М.А. Сатаров Г.А. История первой попытки административной реформы (1997-1998)//Отечественные записки 2004 №2, Кеттл Д. Глобальная революция в государственном управлении//Там же Лобанов В.В. Модернизация правительства в Великобритании М., 2000, Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления Международный опыт М. 2003 Сенаторов А.И. Очерки административной реформы в Японии М., 2004 Стариков Ю.Н. Административная реформа итоги первого этапа в административно-правовом измерении//Российское правовое государство итоги формирования и перспективы развития Воронеж, 2004 Вып. 2

Современная российская административная реформа, начатая в 2004 году, вызвала новый виток интереса научного сообщества к изучению проблем и направлений совершенствования исполнительной власти. Но, несмотря на это, заметно отсутствие комплексных исследований институциональных, структурных, функциональных аспектов деятельности федеральной исполнительной власти Российской Федерации в контексте реализации административной реформы, в которых находит отражение реальная практика политического процесса. На восполнение данных недостатков и будет направлена данная работа.

Объектом исследования является система федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Предмет диссертации – основные тенденции развития современной системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте осуществления административной реформы исполнительной власти.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель настоящей работы – провести комплексное исследование системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации как одного из ключевых институтов политико-административного управления в механизме российского государства, проанализировать основные этапы совершенствования данного института в период с 1991 года по настоящее время.

Для достижения этой цели в работе поставлены следующие задачи:

- проанализировать место и роль исполнительной власти в системе разделения властей в современных государствах, определить понятие исполнительной власти Российской Федерации;
- исследовать понятия «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации;
- определить роль Президента РФ в организации и повседневной деятельности федеральной исполнительной власти;

- в свете компаративного анализа систем исполнительной власти в зарубежных государствах отразить структурно-функциональную характеристику системы федеральных органов исполнительной власти,

- описать основные структурные единицы политического пространства Российской Федерации накануне поворотного момента в развитии системы федеральных органов исполнительной власти — административной реформы 2004 года,

- проанализировать процесс формирования современной системы федеральных органов исполнительной власти в ходе проведения административной реформы 2004 года, ее основные задачи и степень их реализации, подвести итоги реформирования и дать общую оценку состояния современной системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, рассмотреть основные направления дальнейшего совершенствования современной системы федеральных органов исполнительной власти, закрепленной в «Концепции административной реформы на 2006-2008 гг.»

Теоретическую основу исследования составили выводы отечественных и зарубежных авторов, посвященные тенденциям развития исполнительной власти, проблемам ее организации и деятельности, направлений и инструментов совершенствования системы органов исполнительной власти в государстве

Методологической основой исследования послужили различные методы научного познания, в частности, системно-структурный, структурно-функциональный, нормативный, дедуктивный и другие. Системно-структурный и структурно-функциональный методы стали базовыми в ходе проведения диссертационного исследования и использовались при анализе системы федеральных органов исполнительной власти. Метод политической компаративистики оказался эффективным для выявления закономерностей функционирования и развития систем исполнительной власти в различных современных государствах. Нормативный метод использовался при анализе

правовых документов РФ

Эмпирическая база

Эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, указы Президента о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», акты Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти

Научная новизна исследования обусловлена авторским подходом к анализу объекта, где формирование и развитие системы федеральных органов исполнительной власти рассматривается через призму административного реформирования и в динамике взаимоотношений с институтом Президента РФ. В работе проанализированы противоречия современной административной реформы, обозначен механизм их снятия, описаны направления дальнейшего совершенствования системы федеральных органов исполнительной власти

Также научная новизна заключается в том, что это одна из немногих работ, посвященных проблемам осуществления федеральной исполнительной власти как одного из ключевых элементов политической системы современной России, в котором система федеральных органов исполнительной власти выступает в качестве самостоятельного предмета научного исследования. Комплексному анализу подвергнуты структурно-функциональные аспекты организации и деятельности системы федеральных органов исполнительной власти

Основные положения, выносимые на защиту

1 Практика установления системы федеральных органов исполнительной власти указами Президента РФ показала, что политический прагматизм в них превалирует над управленческой целесообразностью и научными подходами, что придаст нестабильность данной системе и в конечном итоге снижает ее эффективность. Гарантировать стабильность системы федеральных органов

исполнительной власти, которая будет отражать объективные задачи и цели государственного управления, может только законодательная власть путем принятия соответствующего федерального закона

2 Анализ полномочий Президента РФ в сфере федеральной исполнительной власти позволяет сделать вывод, что именно он является ее подчиненным главою, однако в обозримой перспективе не следует ожидать нормативной легитимации данного статуса

3 Последняя попытка административной реформы, начатая в 2004 году и в результате которой сформировалась современная система федеральных органов исполнительной власти является логическим продолжением политических реформ, начатых Президентом РФ В.В. Путиным во время его первого президентского срока

4 Большая часть политических и управленческих задач, которые стояли в 2004 году в ходе реализации административной реформы, были решены лишь отчасти. В полной мере была реализована лишь задача по созданию нового «институционального дизайна» системы федеральных органов исполнительной власти – триады ведомств «министерство-служба-агентство»

5 На сегодняшний день, главным политическим итогом начатой в 2004 году административной реформы стала стабильность, управляемость и подконтрольность системы федеральных органов исполнительной власти Президенту РФ

Практическая значимость исследования Представленная работа направлена на решение актуальных задач организации и деятельности системы федеральных органов исполнительной власти. Сформулированные автором теоретические положения, научные выводы могут быть использованы при дальнейшем исследовании системы федеральных органов исполнительной власти, при совершенствовании политико-организационного, правового регулирования деятельности органов федеральной исполнительной власти. Материалы диссертации также могут быть использованы при подготовке спецкурса для студентов ВУЗов, обучающихся по специальностям и

направлениям «Политология», «Государственное и муниципальное управление»

Апробация результатов исследования Диссертация обсуждена на совместном заседании кафедр государственного и муниципального управления и политических наук факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов Основные положения и результаты исследований отражены в 4-х публикациях, в участии автора на научной конференции «Диалог цивилизаций Восток-Запад Глобализация и мультикультурализм Россия в современном мире» (Москва, 20 февраля 2006 г., РУДН)

Структура работы отражает логику научного исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и список использованных источников и литературы

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, дается краткая характеристика степени разработанности проблемы, ставятся цель и задачи работы, определяется объект и предмет исследования, характеризуется научная новизна работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, определяется теоретико-методологическая база исследования, теоретическая и практическая значимость исследования

В первой главе **«Политико-правовые основы федеральной исполнительной власти»** автор разрабатывает базовые понятия всего исследования – термины «исполнительная власть» и «система федеральных органов исполнительной власти»

В первом параграфе **«Исполнительная власть: понятие, признаки, место в механизме современного государства»** анализируется феномен власти, ее структурные элементы, приводятся подходы к пониманию власти в современной политологии, обозначается «водораздел» между понятиями «политическая власть» и государственная власть», приводятся различные подходы к месту исполнительной власти в системе разделения властей в современном государстве, выявляются основные признаки российской исполнительной власти, определяются функции, принципы деятельности данной ветви государственной власти. На основе проведенного анализа автор заключает, что исполнительная власть в Российской Федерации – ведущая власть в системе единой государственной власти, имеющая универсальный, организующий и распорядительно-правоприменительный характер деятельности, несущая политическую ответственность перед Президентом РФ, главное назначение которой состоит в исполнении законов и их реализации методами, предусмотренными законодательством

Во втором параграфе **«Понятие системы федеральных органов исполнительной власти»** на основе теоретического и эмпирического материала раскрывается второе базисное понятие исследования – «система федеральных органов исполнительной власти»

Под системой федеральных органов исполнительной власти следует понимать совокупность видов органов, которые в нее входят. В настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями, внесенными Указом от 20 мая 2004 г. № 649) в нее входят следующие органы: федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство. Система федеральных органов исполнительной власти устанавливается указами Президента РФ. С 1994 по 2001 гг. указами Б.Н. Ельцина, а затем и В.В. Путина она менялась 7 раз. В научной литературе доминирует мнение, что в целом результаты перманентного реформирования федеральной исполнительной власти отрицательные. Так, Н.Ю. Хаманева пишет: «В ряде случаев изменения отдельных структурных подразделений этой системы были неоправданными и не были вызваны объективной необходимостью. При этом отсутствовало организационно-правовое обоснование образования, слияния, разделения органов исполнительной власти».⁷ Среди характерных признаков систем федеральной исполнительной власти, существовавших до 2004 года, следует выделить громоздкость, необоснованность, что приводило к их постоянной реорганизации и создавало трудности нормальной деятельности исполнительной власти. Критерии разграничения компетенции видов органов не были оптимальными для построения обоснованной и стабильной системы. Функциональная неопределенность отрицательно сказывалась на стабильности и упорядоченности структуры федеральных органов исполнительной власти и как следствие на эффективности их работы. Представляется, что гарантировать стабильность системы федеральных органов исполнительной власти, которая будет отражать объективные задачи и цели государственного управления, может только законодательная власть путем принятия соответствующего федерального закона.

Во второй главе диссертации «Система федеральных органов

⁷ Хаманева Н.Ю. Проблемы совершенствования системы исполнительной власти в Российской Федерации // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 6.

исполнительной власти в структурно-функциональном измерении» раскрывается влияние института Президента РФ на процесс организации и функционирования федеральной исполнительной власти, анализируется структурный характер и функциональная нагрузка данной ветви власти

В первом параграфе «Роль института Президента РФ в системе федеральной исполнительной власти» показана формальная и реальная роль Президента РФ в формировании и функционировании системы федеральной исполнительной власти. Сравнивается практика деятельности в сфере исполнительной власти президентуры в США и Франции. Отмечается, что российская модель исполнительной власти несколько схожа с ее французским вариантом, но исполнительная власть во Франции разделена между президентом и премьер-министром, где последний возглавляет правительство, которое несет политическую ответственность перед парламентом. По реальному объему полномочий в сфере исполнительной власти российский президент сопоставим с Президентом США, но американский глава государства не имеет права роспуска Конгресса, а глав министерств утверждает в должности Сенат. В целом, как в США, так и во Франции, президент зависит от расклада политических сил в парламенте, тогда как российский президент практически не зависит от него в своей деятельности, поскольку и конституционные нормы и практика политического процесса показывают его главенствующее положение как по отношению к исполнительной власти, так и по отношению к законодательной. «Определяя место Президента РФ в системе разделения властей, важно учитывать не только конституционные формулировки, но и реалии времени, когда создавалась Конституция РФ, требования Президента РФ к ее проекту. Одно из главных заключалось в том, чтобы обеспечить Президенту РФ доминирующее положение в системе разделения властей, определенные преимущества по отношению к «красному парламенту» и необновленным судам, чтобы не допустить к власти коммунистическую партию, хотя и поверженную, но сохранявшую силы, не допустить реставрации

социалистических порядков»⁸

В данном параграфе еще раз подчеркивается широта полномочий Президента РФ в отношении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Отсутствие законодательных актов по вопросам регулирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти дает ему неограниченные полномочия по созданию «архитектуры» правительства. Своими указами он не только может устанавливать типологию органов, входящих в состав системы, тем самым, определяя компетенцию каждого вида, но и их количество, тем самым, определяя число высших должностных лиц федеральной исполнительной власти. Помимо того, что Президент РФ определяет общую «архитектуру» Правительства, он также осуществляет руководство деятельностью некоторых федеральных органов исполнительной власти, объединенных в так называемый «президентский блок». Анализ полномочий Президента в отношении системы федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод, что он является подлинным главой исполнительной власти в Российской Федерации. Однако легитимация данного статуса в нормативных актах не происходит по следующим причинам. Во-первых, Глава государства неоднократно заявлял о неизменности Конституции РФ. В статье 111 Основного закона закреплено, что исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации. Во-вторых, в соответствии с российской политической традицией, Правительство всегда становится «крайним» в случае неудач или провалов в экономической, социальной, политической деятельности государства. И от него всегда можно отмежеваться, отправив в отставку. В тех же случаях, когда макроэкономическая, финансовая политика Правительства оказывается эффективной, ее творцом в глазах общества является Президент.

Во втором параграфе «Структурно-функциональная характеристика системы федеральных органов исполнительной власти» сравниваются

⁸ Чиркин В. Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М. 2003. С. 121.

модели исполнительной власти в современном мире, проводятся параллели между трехзвенной системой федеральных органов исполнительной власти в России и США, дается классификация федеральных органов исполнительной власти по подведомственности и характеру управленческой деятельности, описываются основные функции Правительства РФ и федеральных ведомств

Континентальная модель организации исполнительной власти характеризуется тем, что в состав правительства входят все руководители центральных органов исполнительной власти с общенациональной территориальной юрисдикцией. Англосаксонская система правительственной организации обязана своим происхождением практике государственного управления Великобритании. Главное отличие данной модели от континентальной состоит в том, в состав правительства входят только руководители важнейших ведомств исполнительной власти. Представляется, что в общем, виде российская модель организации системы федеральных органов исполнительной власти восприняла в себе основные черты англосаксонской модели исполнительной власти. В состав Правительства РФ, которое возглавляет систему федеральных органов исполнительной власти, входят только руководители важнейших структурных звеньев системы – федеральных министерств. Руководители других ведомств не являются членами Правительства РФ. Нынешняя российская трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти во многом напоминает аналогичную систему в США, где российским федеральным министерствам соответствуют американские исполнительные департаменты, федеральным службам – независимые агентства, и наконец федеральным агентствам – правительственные корпорации.

Структурный и функциональный анализ системы федеральных органов исполнительной власти показывает, что федеральная исполнительная власть охватывает все важные сферы жизнедеятельности российского общества и позволяет действовать ей инициативно и самостоятельно. Однако, ряд президентских прерогатив в сфере исполнительной власти делает

систему федеральных органов исполнительной власти «придатком» его власти, лишая ее изрядной доли инициативности и самостоятельности, а отсутствие действенного парламентского контроля над ней порождает бюрократизм, волокиту, клиентизм и в конечном итоге низкую эффективность государственного управления. Сегодня необходимо как усиление независимости правительства от президента, так и парламентского контроля над деятельностью самого правительства.

Третья глава «Система федеральных органов исполнительной власти: современное состояние и перспективы дальнейшего развития» исследует предпосылки к началу административной реформы 2004 года, проводится анализ состояния системы федеральных органов через призму задач, которые предполагалось решить в ходе административной реформы. рассматриваются основные направления дальнейшего совершенствования современной системы федеральных органов исполнительной власти, закрепленной в «Концепции административной реформы на 2006-2008 гг.»

В первом параграфе «Реформирование системы федеральных органов исполнительной власти в контексте политических реформ В.В. Путина» описываются основные направления политических реформ Президента РФ В.В. Путина, цель которых – построение вертикали исполнительной власти в России, анализируются причины административной реформы.

К завершению первого президентского срока В.В. Путина, на российском политическом пространстве произошло окончательное оформление политического моноцентризма и суперпрезидентской формы правления, где Президент РФ – доминирующий центр власти, который принимает важнейшие государственные решения. Таким образом, к весне 2004 года у Президента РФ имелись все необходимые условия для проведения административной реформы. Важнейшие из них:

- В.В. Путин превратился в доминантного политического актора на российском политическом пространстве,
- Выборы в Государственную Думу 2003 года продемонстрировали, что

Президент РФ является безоговорочным лидером не только среди элит, но и среди населения. Поддерживаемая им «Единая Россия» получила конституционное большинство в нижней палате парламента,

- Отставка Председателя Правительства РФ М.М. Касьянова завершила процесс активного «удаления» из исполнительной власти отдельных политических акторов предшествующей эпохи

Во втором параграфе «Современная система федеральных органов исполнительной власти через призму административной реформы» рассматривается мировой опыт реформирования систем исполнительной власти, анализируются предыдущие попытки административных реформ, задачи, которые стояли перед авторами нынешней административной реформы, степень их реализации, перечислены основные мероприятия по дальнейшему совершенствованию системы федеральных органов исполнительной власти

Специфической чертой современной российской административной реформы является иная последовательность действий, отличная от западных аналогов. Системно-структурная реформа федеральных органов исполнительной власти проведена раньше функциональной, в то время, когда мировая практика совершенствования госаппарата ставит на первое место решение именно функциональных вопросов. Другим, не менее важным отличием стало то, что российская трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти, возникшая в результате административной реформы является единой управленческой вертикалью, тогда как на Западе в систему исполнительной власти включены не только централизованные органы, но и децентрализованные учреждения, а также частные структуры.

Главная цель административной реформы 2004 года - создание прозрачной для общества и бизнеса системы федеральных органов исполнительной власти, которая станет эффективным регулятором жизнедеятельности общества. Для достижения указанной цели необходимо было решить следующие задачи:

Во-первых, рационализировать типологию органов, входящих в систему

федеральной исполнительной власти (которая на момент начала реформы включала в себя министерства, госкомитеты, агентства, службы, надзоры, комиссии) по критерию функциональности, что должно было уменьшить число видов органов и придать каждому из них понятный политико-правой статус. До реформы различия в полномочиях между некоторыми видами федеральных органов исполнительной власти были достаточно условны, например, принципиальной разницы в правовом статусе государственного комитета и федеральной службы не было. При этом некоторые ведомства дублировали функции друг друга, что приводило к межведомственным конфликтам. Другим важнейшим следствием разделения органов по функциональному признаку должно было стать создание эффективной и четкой технологии разработки, принятия и исполнения государственных решений и сокращения числа чиновников, которые влияют на их принятие. Административная реформа была призвана формализовать технологию разработки, принятия и реализации решений через создание трехзвенной модели федеральной исполнительной власти с разделением функций по нормативному регулированию, контролю и надзору, правоприменению и оказанию государственных услуг по разным видам органов.

Во-вторых, оптимизировать количество ведомств, входящих в структуру федеральной исполнительной власти, которая на момент реформы оказалась довольно раздутой, что значительно снижало эффективность коммуникации внутри данного института власти, а также затрудняло оперативное исполнение принимаемых решений.

В-третьих, произвести ревизию государственных функций и отказаться от избыточных.

В-четвертых, превратить Аппарат Правительства в орган технического обеспечения его деятельности путем сокращения количества отраслевых департаментов. До проведения реформы он фактически полностью повторял его структуру и дублировал функции. В результате существенно повышалась конфликтность работы правительства в целом.

В-пятых, придать министерствам статус органов политического руководства в сферах их деятельности посредством наделения полномочиями по нормативному регулированию и выработке государственной политики

И в-шестых, сократить количество заместителей председателя Правительства РФ до одного, тем самым, усилив аппаратное положение федеральных министров по отношению к другим руководителями федеральных ведомств

В итоге административной реформы должна была появиться дееспособная система федеральных органов исполнительной власти как эффективный инструмент реализации экономической и социальной политики государства. Но российская практика реализации любых реформистских проектов как всегда оказалась несколько иной, нежели планы их идеологов. Так же произошло и с административной реформой. С сожалением можно констатировать, что в результате первого этапа административной реформы попытка создать эффективную систему федеральных органов исполнительной власти путем решения указанных задач удалась лишь частично. В полной мере была реализована лишь задача по созданию нового «институционального дизайна» системы федеральных органов исполнительной власти – триады «федеральное министерство - федеральное агентство - федеральная служба»

Подводя политические итоги деятельности современной системы федеральных органов исполнительной власти необходимо выделить следующие ключевые моменты.

Во-первых, в результате начатой в 2004 году административной реформы, сформирована система федеральных органов исполнительной власти, которая полностью подконтрольна и управляема Президентом РФ

Во-вторых, на сегодняшний день, можно с уверенностью констатировать, что Председатель Правительства Российской Федерации является вполне самостоятельной политической фигурой, обладающий всеми необходимыми ресурсами для руководства как Правительством в целом, так и отдельными звеньями системы федеральных органов исполнительной власти. А по числу

ведомств, которыми премьер-министр управляет непосредственно, он опережает даже Президента РФ

В-третьих, налицо очевидная тенденция практического проявления «политической ответственности» руководителей федеральных ведомств исполнительной власти за работу их структур. Безусловно, динамика развития данного института оставляет желать лучшего, но, сам факт его появления позитивен. В период президентства Б.Н. Ельцина не было даже предпосылок появления «политической ответственности» у министров и других высших чиновников федеральной исполнительной власти.

В-четвертых, самый главный итог – стабилизация системы федеральных органов исполнительной власти. И как следствие, начало реализации Правительством РФ стратегических проектов, рассчитанных на большой срок, чем полномочия действующего президента.

В заключении диссертации формулируются общие выводы и приводятся условия, соблюдение которых необходимо для дальнейшего эффективного реформирования системы федеральных органов исполнительной власти.

Дальнейшее движение административной реформы невозможно без следования следующим рекомендациям:

1. Второй этап административной реформы должен проходить публично, с подробным освещением проводимых действий в СМИ и обсуждением промежуточных результатов. Открытость для общества данной темы в лучшем случае не позволит или, по крайней мере, снизит противодействие бюрократии реформе. Представляется верным, что одной из причин недостаточной реализованности первого этапа является скрытость принимаемых решений от общества, когда основные действия были озвучены не в процессе их совершения, а постфактум.

2. Представляется спорной с точки зрения эффективности результата ситуация, когда система реформирует сама себя путем сокращения своих привилегий и разрушения различных сложившихся связей. Поэтому в дальнейшем реформировании должны принимать самое активное участие все

заинтересованные стороны - парламент, судейский корпус, прокуратура, общественность, экспертное и научное сообщество

3 Для дальнейшего реформирования необходима политическая воля руководства страны. Одно из ключевых направлений второго этапа административной реформы – рационализация деятельности российской бюрократии, которая всегда выступает против изменения привычного порядка своей деятельности и готова к затягиванию, а то и выхолащиванию любой реформистской активности, что в итоге может затруднить движение реформы в установленном графике.

4 Административная реформа не только должна двигаться вперед, но и должны быть устранены хотя бы принципиальные ошибки и изъяны. Необходимо решить следующие проблемы первого этапа. Во-первых, выработать и реализовать единый подход к определению правового статуса и объема компетенции федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, в полной мере отразить в актах Правительства РФ и Президента РФ особенности политико-правового статуса федерального министерства и федерального агентства. В отношении агентств также необходимо закрепить полный перечень государственных услуг, которые они оказывают. В-третьих, следует провести кодификацию и систематизацию законодательства РФ в целях легитимного установления тех государственных функций и полномочий федеральных министерств, федеральных служб и агентств, которые предусмотрены указом Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Россия как современное динамично развивающееся государство невозможна без эффективно функционирующей системы исполнительной власти. Проведенный анализ показал, что современная система федеральной исполнительной власти не является оптимальной моделью. Правильно выбранные направления реформирования, призванные сделать ее эффективной и транспарентной, к сожалению, были реализованы лишь отчасти. Поэтому необходима дальнейшая работа по совершенствованию

деятельности исполнительной власти Работа сложная, но нужная всем и государству, и обществу

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1 Солдатенков А.Г. Реформа системы федеральных органов исполнительной власти: первые итоги и перспективы развития//Диалог цивилизаций Восток-Запад. Глобализация и мультикультурализм. Россия в современном мире: материалы докладов и выступлений. Часть 1. - М: РУДН, 2006. - С. 66-71.

2 Солдатенков А. Президент и исполнительная власть: формальное и неформальное влияние//Актуальные проблемы современной политической науки и политики: сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых-политологов/Под ред. проф. Слизовского Д.Е. - М: МАКС Пресс, 2006. - С. 174-184.

3 Солдатенков А. Современная система федеральных органов исполнительной власти после проведения первого этапа административной реформы в 2004-2006 годах//Актуальные проблемы политической науки и политики в современном мире: сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых-политологов/Под ред. проф. Слизовского Д.Е. - М: МАКС Пресс, 2006. - С. 198-213.

4 Солдатенков А.Г. Место современной исполнительной власти в системе разделения властей: мировой и российский опыт//Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 7. М: РУДН. - С. 48-58.

Солдатенков Алексей Геннадьевич

Система федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте современной административной реформы

Диссертация посвящена изучению проблем осуществления федеральной исполнительной власти РФ Система федеральных органов исполнительной власти выступает в качестве самостоятельного предмета научного исследования, в котором всестороннему анализу подвергнуты структурно-функциональные аспекты организации и деятельности данного политического института в динамике взаимоотношений с Президентом РФ В работе рассматриваются основные этапы совершенствования системы федеральных органов исполнительной власти в период с 1991 г по настоящее время

Soldatenkov Alexey G.

The System of federal executive authorities of the Russian Federation in a context of the modern administrative reform

The dissertation is devoted to studying problems of functioning of the Russian federal executive power The system of federal executive authorities is represented as independent subject of scientific research in which structural and functional aspects of the organization and activity have been analyzed in a dynamics of the relationship with the institute of the Russian president The work has examined the basic stages of perfection of system of federal executive authorities since 1991 up to the present time

Подписано в печать 17 04 2007 г
Исполнено 18 04 2007 г
Печать трафаретная

Заказ № 385
Тираж 100 экз

Типография «11-й ФОРМАТ»
ИНН 7726330900
115230, Москва, Варшавское ш, 36
(495) 975-78-56
www.autoreferat.ru