Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

# Конституционно-правовая институционализация системы исполнительной власти в России

**Год:**

2011

**Автор научной работы:**

Чеснов, Кирилл Вячеславович

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Белгород

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.02

**Специальность:**

Государство и право. Юридические науки -- Административное право -- Российская Федерация -- Органы государственного управления

**Количество cтраниц:**

167

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Чеснов, Кирилл Вячеславович

ВВЕДЕНИЕ

Глава I. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ

СТРУКТУРИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

1.1. Юридические основания институционализации системы ^ исполнительной власти в федеративном государстве

1.2. Конституционная модель институционализации системы ^ исполнительной власти в современной России

1.3. Конституционно-правовой опыт институционализации ^ системы исполнительной власти в зарубежных федерациях

Глава II. КОНСТИТУЦИОННЫЕ УРОВНИ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Федеральный уровень институциональной модернизации ^ системы исполнительной власти

2.2. Институциональная оптимизация исполнительной власти субъектов Российской Федерации

2.3. Муниципальный компонент межуровневого взаимодействия в системе исполнительной власти

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Конституционно-правовая институционализация системы исполнительной власти в России"

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена выраженным вектором возрастания роли исполнительной власти в публичном механизме современных государств. В Российской Федерации данная тенденция приобретает специфику в связи с исторически сложившимся доминированием исполнительной власти при недостаточности конституционно-доктринальной поддержки и фактическом отсутствии законодательного обеспечения. Это неизбежно сказалось на конституционно-правовой институцио-нализации системы исполнительной власти в последние десятилетия.

Конституция Российской Федерации постулировала исполнительную власть в контексте определения ее места в государственном механизме и роли в системе разделения власти, предусмотрев при этом определенные гарантии баланса между ее ветвями. Принципы, уровни и структура системы исполнительной власти, что следует из совокупного толкования п. «г» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 76 Конституции России, предполагают законодательное объективирование. Однако необходимой совокупности федеральных законов не сформировано. Акцент в силу необходимости организационно-правовой унификации сделан лишь на установлении общих принципов ин-ституционализации исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный уровень такой институционализации с учетом государственно-правовых преобразований формализуется указами Президента России.

Необходимо также отметить, что для исполнительной власти в России характерна существенная внутрифункциональная и межуровневая дифференциация ее органов. Подобному многообразию сложно обрести атрибутивное качество системности без надлежащей научно-обоснованной концепции, которая ляжет в основу законодательного регулирования сферы исполнительной власти в ее институциональном выражении.

Исходя из трансформации функций и социальных задач современного государства, в России в условиях инновационного государственного строительства по-особому востребована институциональная оптимизация исполнительной власти, которая позволит в полной мере использовать ее структурно-ресурсный потенциал и приращивать его за счет межуровневого взаимодействия соответствующих органов.

Изложенное, помимо прочего, и определило выбор проблем конституционно-правовой институционализации исполнительной власти в современной России для анализа в рамках настоящей диссертации.

Степень научной разработанности темы опосредована значимостью и многоаспектностью вопросов институционализации системы исполнительной власти в конституционно-правовой теории и практике.

Проблемы государства и государственной власти были предметом разработок ученых XIX в. Исследования А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, C.JT. Корфа, Г.Ф. Шершеневича и других проводились с целью выявить особенности организации государственного управления в современной им России.

Советский период характеризуется активными исследованиями государственного управления, организации и деятельности государственных учреждений, что нашло свое отражение в трудах С.А. Авакьяна, Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачи-ло, П.Т. Василенкова, В.А. Власова, H.A. Волкова, Б.Н. Габричидзе, Д.Л. Злато-польского, М.П. Ирошникова, Ю.М. Козлова, Т.П. Коржихиной, Б.М Лазарева, В.М. Манохина, A.B. Мицкевича, A.A. Нелидова, B.C. Прониной, Т.М. Смирновой, В.А. Цикулина, Е.В. Шориной, Ц.А. Ямпольской и других.

Среди работ современных отечественных авторов, посвященных перспективам развития системы исполнительной власти, ее месту и роли в государственном механизме заслуживают внимания труды С.А. Авакьяна, А.П. Алехина, A.C. Автономова, Н.М. Азаркина, Г.В. Атаманчука, М.В. Баг-лая, А.Г. Барабашева, Ю.М. Батурина, А.И. Бобылева, Л.Ф. Болтенковой, A.B. Бутакова, Ю.А. Веденеева, В.И. Гавриленко, В.В. Гошуляка, Э.П. Гри-гониса, Б.П. Елисеева, А.Б. Зеленцова, Е.И. Козловой, Е.В. Колесникова, Н.М. Колосовой, Ю.В. Кудрявцева, Б.С. Крылова, Г.Н. Манова, М.Н. Марченко, М.А. Могуновой, В.В. Лазарева, A.B. Оболонского, Р.Г. Орехова, И.Л. Петрухина, Б.В. Российского, М.С. Саликова, Ю.Н. Старилова, Б.А. Страшуна, В.Г.Стрекозова, В.Н. Суворова, Ю.А. Тихомирова, Л.Б. Тиуновой, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой, Г.Н. Чеботарева, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, И.Г. Шаблинского, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, JI.M. Энтина и др.

В связи с целесообразностью учета зарубежного опыта в работе над диссертацией использовались исследования таких авторов, как JI. Apuxapi, Д. Беркли, С. Бойд, Е. Вильямсон, А. Генри, Е. Корвин, М. Крозье, Р. Листон, Д. Мэйси, Т. Сиглиано, М. Сидэнфилд, Г. Эдварде и др.

Отдельные вопросы исследуемой темы, касающиеся ответственности, порядка формирования, предметов ведения и полномочий органов исполнительной власти, нашли отражение в трудах A.M. Барнашова, К.С. Вельского, В.А. Виноградова, Н.М Добрынина, А.Н. Кокотова, A.A. Кондрашева, М.М. Курманова, В.И. Майорова, Ю.В. Манахова, М.А. Митюкова, В.В. Невин-ского, В.А. Прокошина, В.И. Савина, С.С. Собянина, В.А. Черепанова и др.

Несмотря на столь активную разработку системы исполнительной власти Российской Федерации и отдельных ее элементов, в научной юридической литературе отсутствует комплексный, всесторонний анализ ее конституционно-правовой институционализации на современном этапе. Имеющиеся в этой сфере труды во многом утратили свою актуальность, что связано с изменениями федерального и регионального законодательства. Это обусловливает необходимость обращения к вопросам конституционно-правовой институционализации системы исполнительной власти в Российской Федерации, особенно в условиях современной политико-правовой модернизации.

Объектом диссертационного исследования выступили конституционно значимые отношения, складывающиеся по поводу правовой институционализации, функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти с учетом задач инновационного развития Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования составила совокупность конституционно-правовых норм, определяющих принципы, уровни и структуру системы исполнительной власти в Российской Федерации в условиях современного государственного строительства.

Целью диссертационного исследования явился конституционно-правовой анализ институционализации системы исполнительной власти в Российской Федерации для ее дальнейшей нормативно-правовой оптимизации и выработки предложений по совершенствованию функционирования с учетом современных требований.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда научных задач, среди которых:

- выявление юридических оснований институционализации системы исполнительной власти в федеративном государстве;

- характеристика конституционной модели институционализации системы исполнительной власти в современной России;

- сравнительный анализ конституционно-правового опыта институционализации системы исполнительной власти в зарубежных федерациях;

- исследование федерального уровня институциональной модернизации системы исполнительной власти;

- обобщение и систематизация опыта институциональной оптимизации исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- рассмотрение муниципального компонента межуровневого взаимодействия в системе исполнительной власти.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания. Использованы диалектический, конкретно исторический, структурно-функциональный методы, методы анализа и синтеза; формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-логический, статистический и иные методы. Применение диссертантом указанных универсальных и частных методов позволило реализовать в процессе достижения вышеупомянутых целей и задач вполне определенную концепцию исследования: от анализа состояния объекта и предмета исследования - к конкретным предложениям по оптимизации и совершенствованию системы исполнительной власти в Российской Федерации и ее субъектах.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды по теории и истории государства и права, по общим проблемам конституционного права и конституционного законодательства, государственного управления и местного самоуправления. В ходе исследования диссертантом использованы работы и концептуальные подходы таких авторов, как JI.B. Акопов, П.А. Астафичев, И.Н. Барциц, И.Л. Бачило, A.A. Безуглов,

A.A. Белкин, H.A. Боброва, Н.С. Бондарь, Г.А. Борисов, Р.Ф. Васильев, Н.В. Витрук, О.Н. Волкова, Г.А. Гаджиев, Н.Г. Горшкова, С.Б. Глушаченко, И.В. Гранкин, В.Р. Енгибарян, В.П. Касаткин, А.Н. Ким, O.E. Кутафин,

B.И. Лафитский, И.Д. Левин, В.О. Лучин, В.Н. Лысенко, Г.В. Мальцев, М.В. Мархгейм, H.A. Михалева, A.A. Мишин, A.A. Мелкумов, Ф.Х. Мухамет-шин, А.Н. Нифанов, H.H. Олейник, Е.Д. Проценко, В.Н. Самсонов, Е.Е Тонков, В.А. Туманов, С.В. Тычинин, С.М. Шахрай, Е.В. Шорина, Т.М. Шамба, А.И. Экимов, И.С. Яценко и др.

Правовую основу диссертационного исследования составили:

- конституционные акты (Конституция Российской Федерации 1993 г., конституции (уставы) субъектов Российской Федерации);

- федеральные конституционные законы: от 21 апреля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»;

- федеральные законы от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации» и др.;

- подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации);

- законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Проанализированы также имеющие отношение к теме постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации.

Эмпирической базой диссертационного исследования охвачены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, политико-правовые акты главы российского государства, а также статистические материалы.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в ней осуществлен конституционно-правовой анализ институционализации системы исполнительной власти в Российской Федерации, предложены направления ее нормативно-правовой оптимизации и сформулированы предложения по совершенствованию функционирования ее органов.

Конкретно научная новизна выразилась в:

- формулировании авторского определения феномена институционализации исполнительной власти;

- обосновании интегративного понимания сущности исполнительной власти с позиции ее триединства;

- выявлении тенденции взаимопроникновения свойств федеративной и унитарной форм государственного устройства и ее влияния на институцио-нализацию системы исполнительной власти России и зарубежных стран;

- характеристике формально-юридической и структурно-функциональной специфики моделей институционализации систем исполнительной власти в России, США и ФРГ;

- обосновании необходимости принятия базового Федерального закона «Об органах исполнительной власти Российской Федерации»;

- раскрытии конституционно-правовых ресурсов институциональной оптимизации исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- авторской трактовке понятия «муниципальный компонент межуров-невого взаимодействия в системе исполнительной власти».

На защиту выносятся следующие положения, обладающие элементами научной новизны:

1. Анализ доктринальных и правовых источников, касающихся проблем конституционно-правового закрепления, организационного обеспечения и развития системы исполнительной власти в России, позволил сформулировать авторское определение феномена ее институционализации.

Она представляет собой научно обоснованный, конституционно опосредованный и юридически оформленный процесс учреждения, упорядочения, структурирования и функционирования исполнительной власти как самостоятельного сегмента публичного механизма для придания ему устойчивых параметров с учетом особенностей формы государства и его социальной направленности.

Помимо юридического аспекта, институционализация рассмотрена в научном и практическом смыслах.

2. Исходя из имеющихся в науке конституционного права подходов к определению сути исполнительной власти в корреляции с конституционными положениями, в работе обосновано интегративное понимание ее сущности. По мнению диссертанта, исполнительная власть предстает в триединстве основы конституционного строя, формы осуществлениянародовластия и сегмента публичной власти. Названное триединство позволяет раскрыть правовую природу и инновационное назначение системы исполнительной власти в современной России.

3. Основываясь на анализе исторического опыта конституционно-правовой институционализации системы исполнительной власти России и зарубежных стран, сделан вывод о сложившейся тенденции политико-правовой конвергенции свойств федеративной и унитарной форм государственного устройства. Это непосредственно сказывается на институционализации и структурировании системы исполнительной власти, что выражается в усилении ее централизации при характерном для федерации территориальном обособлении.

4. Сравнительное конституционно-правовое исследование российской и зарубежных (США, ФРГ) систем исполнительной власти позволило выявить формально-юридическую и структурно-функциональную специфику моделей их институционализации.

При этом общими для данных государств являются проблемы правового и организационного свойства. Первые выражаются в размытости и дублировании полномочий органов исполнительной власти, в неоднозначности разграничения компетенции между органами федерального и регионального уровней исполнительной власти. Вторые — в необоснованномразрастании структуры аппаратов органов исполнительной власти и чрезмерном росте их служащих.

По мнению диссертанта, прямая экстраполяция в России зарубежных образцов институционализации исполнительной власти не обеспечит повышения ее надлежащей эффективности.

5. Современное состояние нормативного правового регулирования институционализации федерального уровня российской системы исполнительной власти дает основание утверждать, что решению задач модернизации государственного механизма вообще и его исполнительного функционального сегмента в частности будет способствовать принятие, следуя логике ст. 10, п. «г» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, базового Федерального закона «Об органах исполнительной власти Российской Федерации». В нем необходимо отразить принципы и порядок их учреждения, организации, структурирования, функционирования, гарантий деятельности и ответственности. При этом, не нарушая законодательную стабильность, вопросы структурирования федеральных органов исполнительной власти в соответствии с процедурами и сроками, определенными ч. 1 ст. 112 Конституции Российской Федерации, юридически оформляются указом главы государства.

6. В диссертации раскрыты конституционно-правовые ресурсы институциональной оптимизации исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- поскольку Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конкретизирована только часть нормы п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, обоснована необходимость принятия Федерального закона «О системе органов исполнительной власти субъектов Российской

Федерации»;

- исходя из смысла ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации, касающейся обеспечения Президентом России согласованного взаимодействия органов государственной власти, целесообразно законодательно закрепить принципы взаимодействия федерального и регионального сегментов системы исполнительной власти в нашей стране;

- основываясь на конституционных положениях ст. 78, и в целях упорядочения и повышения эффективности такого взаимодействия представляется логичным формализовать систему двойного подчинения для всех органов исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющих функции в рамках предметов совместного ведения.

7. Анализ конституционно-доктринальных и правовых источников способствовал раскрытию муниципального компонента межуровневого взаимодействия в системе исполнительной власти и трактовке его как конституционно детерминированной, законодательно опосредованной, компетенционно гарантированной конструкции, отражающей совокупность юридических процедур в рамках ресурсно-обеспеченного сотрудничества, подконтрольности и подотчетности соответствующих исполнительно-властных структур, действующих на условиях взаимной ответственности в целях оптимизации публичного механизма и дальнейшей социальной модернизации.

Теоретическая значимость исследования определяется необходимостью совершенствования конституционно-правовой теории и регулирования отношений, складывающихся в сфере институционализации системы исполнительной власти Российской Федерации. Основные положения диссертации могут быть использованы в ходе дальнейших научных исследований в области конституционного права России и зарубежных стран.

Практическая значимость работы выражается в выработке рекомендаций по совершенствованию федерального и регионального законодательства, затрагивающего исследуемую проблематику; нормотворческой практики законодательных (представительных) органов государственной власти; деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Материалы проведенного исследования могут применяться также в учебном процессе в ходе преподавания таких учебных дисциплин, как «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное право зарубежных стран», «Муниципальное право России», «Государствоведение», спецкурсов по актуальным проблемам развития исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена в ходе обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры международного права и государствоведения БелГУ.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные итоги которого опубликованы в монографии и девяти научных статьях общим объемом более 19 п.л.; представлены на научно-практических конференциях всероссийского и межрегионального уровней.

Структура исследования и его содержание подчинены обозначенным целям и задачам, которые и определили логику изложения. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## Заключение диссертации по теме "Государство и право. Юридические науки -- Административное право -- Российская Федерация -- Органы государственного управления", Чеснов, Кирилл Вячеславович

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Демократическое государство является основной формой консолидации общечеловеческих, национальных и социальных ценностей и интересов его граждан. Свои задачи государство решает посредством осуществления власти, где система исполнительной власти занимает особое место, являясь промежуточным, связующим звеном между государством и обществом. В данной связи проблема институционализации системы исполнительной власти, а также задачи по ее оптимизации в Российской Федерации, заявленные в диссертационном исследовании, приобретают особую актуальность и значимость.

Проведенное автором диссертационное исследование позволяет сделать соответствующие выводы и предложить некоторые рекомендации.

Современная интерпретация сущности исполнительной власти, отраженная в нормативных и доктринальных источниках, носит обобщающий характер и не отражает всей специфики ее осуществления в условиях федеративного государства. В данной связи признается необоснованным отождествление данной ветви власти исключительно с осуществлением административно-управленческой функции государства. Указанная позиция позволяет говорить о необходимости конституционно-правовой институционализации системы исполнительной власти, основу которой составляют юридически установленные и практико-обусловленные признаки такой системы, присущие федеративным государствам, в том числе, Российской Федерации. Представляется, что оформление данного института является необходимым условием решения существующих проблем конституционно-правового закрепления, организационного обеспечения и развития системы исполнительной власти в современной России в условиях политико-правовой модернизации.

Специфика оформления конституционной модели институционализации системы исполнительной власти в современной России непосредственно связана с последовательностью проводимых преобразований в данной сфере, что позволяет выделить основные этапы реформирования системы исполнительной власти, характеризующиеся спецификой как нормативно-правового, так и программно-политического содержания. Наиболее прогрессивным результатом процесса институционализации исполнительной власти на федеральном уровне стала оформленная в соответствующем указе Президента Российской Федерации система и структура федеральных органов исполнительной власти, динамично развивающаяся по настоящее время.

Следует отметить в качестве особенности проводимых в России институциональных реформ одновременное выступление федеральной исполнительной власти субъектом и объектом проводимых системных преобразований.

Практика нормативного оформления результатов реформирования системы исполнительной власти указами Президента Российской Федерации свидетельствует о том, что действующее российское законодательство содержит существенные пробелы, оставляя неурегулированными нормами закона проблемы четкого понимания категорий системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. При этом можно сделать вывод, что динамика развития правовой базы деятельности указанных органов имеет тенденцию в сторону более четкого закрепления правового статуса федеральных органов исполнительной власти; разграничения их полномочий и установления трех-звенной модели; поиска путей повышения эффективности функционирования государственного аппарата. В данной связи представилось возможным определять сущность исполнительной власти с интегративных позиций.

Не менее важным элементом конституционной модели институционализации системы исполнительной власти в Российской Федерации определена система исполнительной власти ее субъектов. При этом нормативная основа регулирования данной области существенно дополнена региональным компонентом, объединяющим конституционный (уставной) и законодательный уровни. С указанных позиций в исследовании отражены особенности формирования и действия исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, основы ее взаимодействия и взаимовлияния на федеральную систему исполнительной власти, базирующиеся на принципе единства системы исполнительной власти в России, закрепленном в Конституции Российской Федерации.

По результатам проведенного исследования сделан вывод о специфике институционализации системы исполнительной власти в таких субъектах Российской Федерации, как республики в ее составе. Наиболее спорными аспектами в данном ключе представляются: несоответствие наименования высшего должностного лица республики положениям федерального законодательства, а также необоснованное расширение правового статуса указанного лица, связанное с особым положением республики как региона.

В качестве особенности институционализации института высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации обозначены его постоянство, коллегиальный характер, обязательное участие высшего должностного лица и законодательного (представительного) органа субъекта Федерации в его формировании, а также формирование компетенции и полномочий по разноотраслевым группам, что обеспечивает формирование иных органов исполнительной власти субъекта Федерации в системе. При этом резюмируется, что в современной России ипституциона-лизация системы исполнительной власти включает в себя характеристики, присущие как федеративному, так и унитарному государствам. Также установлено, что в рамках конституционной модели институционализации системы исполнительной власти в качестве связующего элемента выступает, прежде всего, институт взаимного делегирования полномочий Российской Федерации и ее субъектов применительно к различным предметам ведения.

Обращаясь к зарубежному опыту институционализации системы исполнительной власти, следует отметить, что данный процесс в ФРГ и США в целом соответствует законодательно и научно закрепленным признакам, присущим, соответственно, парламентским и президентским республикам. При этом в каждом из рассмотренных государств, во-первых, наличествуют правовые институты и явления, выходящие за рамки установленной концепции формы государства, а во-вторых - в них достигнуты такие результаты государственного управления, которые позволяют сформировать соответствующий опыт, применимый в иных государствах, в том числе, Российской

Федерации. В данной связи в качестве перспективных элементов государственного механизма, которые могут быть использованы в государственном строительстве и процессе модернизации современной России, следует выделить такие, как введение прозрачного механизма оценки деятельности государственных служащих, создание административных судов и т.д.

Рассмотрение федерального уровня институциональной модернизации системы исполнительной власти в России позволило прийти к ряду выводов. Так, анализ нормативных правовых источников показал, что в сравнении с ранее действовавшей структурой, которая насчитывала чуть более пятидесяти федеральных органов исполнительной власти, обновленная структура увеличивает их число до 76. В данной связи указана позиция, согласно которой можно было избежать такого количественного роста за счет оптимизации и консолидации ^ функций государственного контроля и надзора, т. е. путем укрупнения федеральных служб посредством объединения занятых непосредственно государственно-управленческим контролем служб в единую систему, подчиненную Главе государства. При этом отмечено, что отсутствие федерального закона, четко устанавливающего структуру федеральных органов исполнительной власти в России, сказывается на нестабильности их функционирования.

Сделан вывод, что важным направлением институциональной модернизации системы исполнительной власти на федеральном уровне может выступать законодательное закрепление разграничения полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в плане создания подчиненных органов и управления их деятельностью. Обосновано это тем, что, согласно положениям Конституции Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти руководят соответствующей отраслью или сферой управления через одноименные органы государственной власти субъектов Федерации, которые подчиняются высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Федерации. Таким образом, налицо так называемое «двойное подчинение», которое также требует законодательного оформления. При этом сделан вывод, что указанное «двойное подчинение» позволит федеральным органам (с участием субъектов Федерации) разрабатывать программы развития отрасли, осуществлять нормативное правовое регулирование, координировать и контролировать деятельность соответствующих нижестоящих органов, а органам управления субъектов Федерации -осуществлять непосредственное управление подведомственными объектами в соответствии с установленными правилами и учитывая местные интересы.

Установлено, что на территории субъектов Федерации функционируют две группы органов — входящие в систему органов исполнительной власти субъекта Федерации (по предметам совместного ведения) и территориальные органы федеральных министерств и ведомств (по предметам ведения Российской Федерации), организационно подчиняющиеся только «по вертикали» - соответствующему федеральному органу государственной власти. Следовательно, основываясь на положениях ст.ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации, федеральные органы отраслевой и межотраслевой компетенции можно разделить на две группы: по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Причем такая позиция вполне отвечает принципам федеративного устройства России.

Отмечено, что одним из перспективных направлений институционали-зации исполнительной власти на федеральном уровне следует признать совершенствование института государственного контроля. При этом поддержана позиция о необходимости учреждения специального федерального органа государственного контроля как действенного элемента современной системы исполнительной власти в России.

Установлено, что в современный период остается актуальной проблема отраслевой и общей координации в контрольной сфере деятельности в целом и контрольной деятельности федеральных служб - в частности. Проведенный анализ позволил признать целесообразным общую (межотраслевую) координацию контрольных (надзорных) полномочий федеральных служб, осуществляющих отраслевой надзор и контроль, и которые в будущем мог бы осуществлять специальный федеральный контрольный орган.

Сделан вывод о том, что контроль в условиях проведения современной институциональной модернизации системы исполнительной власти Российской Федерации призван решать три важнейшие задачи: соблюдение законов и других нормативных правовых актов, позволяющих поддерживать стабильность государства и общественного устройства, вовремя вскрывать отклонения от установленных органами государственной власти правил и процедур, а в случае необходимости — вводить нужную корректировку; повышение эффективности государственного управления, включая численность государственных органов, их взаимодействие и противодействие бюрократизации государственного аппарата; эффективное использование средств, целесообразность и точность прохождения их по адресам.

Резюмирующим моментом указана необходимость всестороннего научного обоснование реализации контрольной функции в государстве, в первую очередь, с конституционно-правовых позиций.

Обращаясь к проблеме институциональной оптимизации исполнительной власти субъектов Российской Федерации, следует отметить, что современная российская действительность в аспекте политико-правовой модернизации характеризуется отсутствием единого подхода к институционализации системы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, что порождает проблемы согласования в рамках этого процесса между федеральным и региональным уровнями. Данный факт свидетельствует о необходимости конкретно-правового анализа сложившейся ситуации и выработки предложений по институциональной оптимизации исполнительной власти в субъектах Федерации.

С указанных позиций, по результатам проведенного исследования, сформулированы перспективные направления совершенствования институционализации исполнительной власти субъектов Российской Федерации. К таковым отнесены: разработка федерального законодательного акта, посвященного унификации системы органов исполнительной власти субъектов Федерации; законодательное оформление принципов взаимодействия федерального и регионального уровней исполнительной власти, обеспечиваемого главой Россииского государства; формализация выработанных теорией и практикой федеративного строительства основ «двойного подчинения» органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, осуществляемым в рамках предметов совместного ведения Федерации и субъектов.

В качестве самостоятельного направления исследования определена оптимизации ответственности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В данной связи сделан вывод, что на современном этапе политико-правовой модернизации необходимо разработать правовые механизмы ответственности в Российской Федерации.

Осуществляемая в России муниципальная реформа вынуждает отказываться от устоявшегося за советский период взаимодействия Центра и мест. Вместе с тем, и предлагаемые зарубежные, традиционные подходы к формированию муниципальных органов не всегда применимы к российской действительности. В данном аспекте также необходимо учитывать и сложность федерального законодательства, регулирующего данную сферу.

Оценивая современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации, можно прийти к выводу о достаточно низком уровне эффективности действующей в стране системы органов местного самоуправления. Несмотря на признание муниципальной реформы в качестве приоритетного направления деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, переход к новой конституционной модели местного самоуправления в нашей стране явно затянулся.

В результате проведенного исследования сделан вывод, что признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления публичной власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление новых основ взаимоотношений центральных и местных органов. При этом вопрос о соотношении и взаимодействии местного самоуправления и государственной власти является одним из кардинальных в теории и практике муниципального строительства и права в современной России.

Анализ правовых и доктринальных источников показал, что опыт государственного и муниципального строительства в субъектах Российской Федерации свидетельствует о выработке в них многообразных форм взаимодействия между органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. При этом проведенное исследование позволяет считать, что одним из важных направлений совершенствования системы местного самоуправления является оптимизация деятельности органов местного самоуправления, в том числе, в аспекте межуровневого взаимодействия с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Обращение к аспекту формализации специфики межуровневого взаимодействия местного самоуправления и субъектов Федерации в системе исполнительной власти позволило сделать вывод, что основные направления данного процесса нашли непосредственное отражение в положениях Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом установлено, что в современном России отсутствуют как доктринальные, так и нормативно-установленные концепции осуществления данного правового института. С указанных позиций анализ конституционно-доктринальных и правовых источников способствовал раскрытию в работе муниципального компонента межуровневого взаимодействия в системе исполнительной власти.

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Чеснов, Кирилл Вячеславович, 2011 год

1. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с поел, изм. от 28 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 1997. -№ 51. - Ст. 5712; www.garant.ru

2. Федеральный закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» (с поел. изм. от 7 февраля 2011 г.) // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. - № 8. - Ст. 366; www.garant.ru

3. Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» (с поел. изм. от 28 декабря 2010 г.) // СЗРФ. 2003. - № 22. - Ст. 2063; www.garant.ru

4. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с поел. изм. от 29 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 2003. - № 40. - Ст. 3822; www.garant.ru

5. Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2009 г. № 41-ФЗ

6. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с поел. изм. от 7 сентября 2010 г.) // СЗ РФ. 2000. - № 20. -Ст. 2112; www.garant.ru

7. Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» (с поел. изм. от 12 марта 2010 г.) // СЗРФ. 2000. - № 36. - Ст. 3633; www.garant.ru

8. Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» // Российская газета. — 2003, 26 ноября.

9. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с поел, изм. от 22 июня 2010 г.) // СЗ РФ. 2004. - № 11. - Ст. 945; www.garant.ru

10. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (с поел. изм. от 25 августа 2010 г.) // СЗ РФ. 2004. - № 21. - Ст. 2023; www.garant.ru

11. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (с поел, изм. от 4 марта 2011 г.) // СЗ РФ. 2008. - № 20. - Ст. 2290; www.garant.ru

12. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов» // СЗ РФ. -2011. № 1.-Ст. 195.

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 «О правительственной комиссии по проведению административной реформы» (с поел. изм. от 24 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2003. - № 31. - Ст. 3150; www.consultant.ru

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 300 «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» (с поел. изм. от 15 июня 2010 г.) // СЗ РФ. 2004. - № 26. - Ст. 2670; www.garant.ru

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. №2 331 «Об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. - № 31. - Ст. 3259.

16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» (с поел. изм. от 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. -2005. № 46. - Ст. 4720; www.garant.ru

17. Конституция Чеченской Республики. Принята 23 марта 2003 г. (с послед. изм.) // www.constitution.garant.ru

18. Устав Белгородской области. Принят Белгородской областной Думой 24 декабря 2003 г. (с послед, изм. от 7 декабря 2004 г., 18 ноября 2005 г., 22 марта 2007 г., 28 марта, 21 июля, 25 ноября 2008 г., 15 марта, 11 мая 2010 г.) // www.constitution.garant.ru

19. Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 г. Принят Законодательным Собранием Камчатского края 14 ноября 2008 г. // www.constitution.garant.ru

20. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. // www.constitution.garant.ru

21. Закон г. Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы» (с поел. изм. от 20 мая 2009 г.) // http://www.garant.ru

22. Закон Костромской области от 28 декабря 2007 г. № 237-4-ЗКО «О структуре и порядке формирования администрации Костромской области» (с поел. изм. от 20 октября 2008 г.) // http://www.garant.ru1. И. Судебная практика

23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. - № 4. - Ст. 409.

24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. -№ 6. - Ст. 866.

25. I. Монографическая, периодическая, учебная литература

26. Агапов А.Б. Статус территориальных органов федеральной исполнительной власти в субъектах Федерации Текст. / А.Б. Агапов // Труды МГЮА. 1997. - № 1.

27. Акопов J1.B. Контроль в управлении государством: теоретические и конституционно-правовые основы Текст. / JI.B. Акопов. Ростов н/Д.: ООО «Ростиздат», 2002.

28. Алехин A.JL, Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 2. Текст. / АЛ. Алехин, Ю.М. Козлов. М., 2008.

29. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания) Текст. / Г.В. Барабашев. — М.: Наука, 1975.

30. Баранчиков В.А. Правовое регулирование организации и деятельности муниципальных органов Великобритании Текст. / В.А. Баранчиков // Реформы управления в странах Западной Европы. — М., 1993.

31. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект Текст. / И.Н. Барциц. М.: Формула права, 2007.

32. Борисов Л.П. Очерки истории политических учений Текст. / Л.П. Борисов. — М.: Белые альвы, 1997.

33. Бычкова С.М. История развития контроля в России Текст. / С.М. БычIкова // Аудиторские ведомости. 1999. - № 10. ,, i

34. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада Текст. / И.А. Василенко. -М.: Логос, 2001.

35. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности Текст. / Н.В. Витрук. М.: Норма, 2008.

36. Витченко A.M. Теоретические проблемы исследования государственной власти Текст. / A.M. Витченко. Саратов, 2008.

37. Волчихин В.Г. Государственный контроль в Японии Текст. / В.Г. Вол-чихин // Контроллинг. 1991. - № 2.

38. Гальченко JI.В. Реформа местной власти в России; анализ состояния и исследование проблем становления местного самоуправления Текст. / JI.B. Гальченко // Государственная власть и местное самоуправление в России. — М., 1998.

39. Гейвандов Я.А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере Текст. / Я.А. Гейвандов // Юрист. 2000. - № 6.

40. Глигич-Золотарева М.В. Временная финансовая администрация как политико-правовой институт Текст. / М.В. Глигич-Золотарева // Федерализм. 2004. - № 1.

41. Гончаров В.И. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления. На примере Ставропольского края Текст. / В.И. Гончаров. -М., 2007.

42. Государственная служба в Германии // 12-й Международный конгресс. -М., 1993.

43. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ Текст. / Р. Граверт // Государство и право. 1992. - № 10.

44. Грачева Е.Ю. Финансовый контроль — подотрасль финансового права // Финансовое право Текст. / Е.Ю. Грачева. 2002. - № 2.

45. Емельянов H.A. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения Текст. / H.A. Емельянов. М., 2001.

46. Загладин Н.В. Государственная служба в США: современное состояние Текст. / Н.В. Загладин // Государственная служба Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. -М,, 1993.

47. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития Текст. / Отв. ред. докт. юрид. наук И.Л. Бачило. М.: Юристь, 1998.

48. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства Текст. / Л.М. Карапетян. М: НОРМА, 2010 .

49. Конституционное право зарубежных стран Текст. / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004.

50. Краснов Ю.К. Государственное право России. История и современность Текст. / Ю.К. Краснов. — М.: Юристъ, 2010.

51. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств Текст. / В.В. Маклаков. М.: Бек, 2009.

52. Конституции зарубежных государств Текст. / сост. проф. В.В.Маклаков. -М.: Волтерс Клувер, 2006.

53. Корельский В.М. Механизм государства Текст. / В.М. Корельский // Теория государства и права. — М.: Норма, 2010.

54. Манасуев A.B. Действие и применение международных договоров Текст. / A.B. Манасуев // Московский журнал международного права. -1998.- №4.

55. Мархгейм М.В. Конституционные параметры вертикали власти в России Текст. / М.В. Мархгейм // Государственное и муниципальное управление (Ученые записки СКАГС). 2001. - № 1.

56. Мархгейм М.В., Сидоренко И.Н. Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (информационно-методические материалы) Текст. / М.В. Мархгейм, И.Н. Сидоренко. -Ростов-н/Д.: Изд-во СКАГС, 2002.

57. Мелюхин И.С. Институты исполнительной власти: проблемы взаимодействия и логика трансформации Текст. / И.С. Мелюхин. — М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2001.

58. Местное самоуправление в России. Теория и практика: материалы научно-теоретической конференции Текст. Ростов-на-Дону, 2004.

59. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования Текст. — М.: Экон-Информ, 2009.

60. Михалева H.A. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) Текст. / H.A. Михалева. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010.

61. Мишин A.A. Конституционное (государственное) право зарубежных стран Текст. / A.A. Мишин. М.: НОРМА, 2008.

62. Морева Е. Местная власть в Испании: ход реформ и преобразований

63. Текст. / Е. Морева // Реформы местного управления в странах Западной Европы. М., 1999.

64. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба Текст. / А.Ф. Ноздрачев. -М.: Статут, 2010 .

65. Общая теория государства и права Текст. / Под ред. Лазарева В.В. -М.: Юрист, 2010.

66. Осавелюк A.M. Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации Текст. / A.M. Осавелюк. — М: ИНИОН РАН, 2010.

67. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? Текст. / В. Остром. — М: Арена, 2010 .

68. Паречина С.Г. Исполнительная власть как индикатор государственного управления Текст. / С.Г. Паречина // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Выпуск 4. Минск, 2004.

69. Политическая система США Текст. М., 2009.

70. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства)» Текст. — М., 2000.

71. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. Текст. М.: Статут, 2010.

72. Правовой статус Президента Российской Федерации Текст. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. -М.: Инфра-М, 2007.

73. Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации Текст. // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2006. № 26 (314).

74. Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в зарубежных странах Текст. / Отв. ред. Д.А. Ковачев. -М.: ИНИОН РАН, 2010.

75. Романов А.К. Правовая система Англии Текст. / А.К. Романов. М.: Дело, 2000.

76. Старилов Ю.Н. Служебное право Текст. / Ю.Н. Старилов. М., 1996.

77. Таралин Ю.Н. Органы административного контроля Китайской Народной Республики Текст. / Ю.Н. Таралин // Контроллинг. — 1991. № 2.

78. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса Текст. / Ю.А. Тихомиров. М., 2002.

79. Фадеев В.И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе Текст. / В.И. Фадеев // Lex Russica (научные труды МГЮА). 2009. - № 2.

80. Черекаев A.B. Проблемы применения юридической терминологии в Законе «О валютном регулировании и валютном контроле» // Журнал российского права Текст. / A.B. Черекаев. 2004. — № 2.

81. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика Текст. / А.И. Черкасов. М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998.

82. Шайо А. Самоограничение власти Текст. / А. Шайо. М.: Юрист, 2001.

83. Шаститко А. Экономика и финансы Текст. // Эксперт. 2005. - № 6.

84. Южный федеральный округ. Информационно-аналитический бюллетень Текст. -2007. -№ 1.

85. Ялбулганов A.A. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII XVIII вв. (историко-правовое исследование) Текст. / A.A. Ялбулганов // Государство и право. — 2001. - № 10.1.. Диссертации и авторефераты

86. Софрина З.Ф. Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах Российской Федерации Текст. : дисс. . канд. юрид. наук / З.Ф. Софрина. — Хабаровск, 2000.

87. Бембетов В.А. Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия: особенности конституционно-правового статуса Текст. : дисс. . канд. юрид. наук / В.А. Бембетов. Москва, 2001.

88. Владимирова О.В. Государственный финансовый контроль России в XVII-XIX вв. (историко-правовое исследование) Текст. : дисс. . канд. юрид. наук / О.В. Владимирова. — Белгород, 2003.

89. Фахретдинова А.И. Конституционно-правовое обеспечение формирования системы законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации Текст. : дисс. . канд. юрид. наук/ А.И. Фахретдинова. Москва, 2006.

90. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации Текст. : автореф. дисс. докт. юрид. наук / В.Н. Суворов. Москва, 2000.

91. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами Текст. : автореф. дисс. . д-ра юрид. наук / В.А. Черепанов. Москва, 2004.

92. Шарапов А.А. Конституционный принцип разделения властей и его реализация в республике-субъекте Российской Федерации (на материалах Чувашской Республики) Текст. : автореф. дисс. . канд. юрид. наук / А.А. Шарапов. Москва, 2001.

93. V. Научная литература на иностранном языке

94. Article 11 of the Constitution of the U.S. West publishers, 1998.

95. Berger R. Executive privilege: A constitutional myth. — Cambridge (Mass), 1975.

96. David Osborne. Reinventing Government. — Addison: Wesley Publishing Co, 2002.

97. Davis K. Local government Law. L., 1983.

98. Dimond Stanley E. Our American Government. Lippincott Company. -Philadelphia, 1980.

99. Duverger M. Le systeme politique francais. Presses Universitaires de France, 1990.

100. Gilrhey J.J. Government Corporations and Managing the Public's Business // Political Science Quarterly. Spring. - 1984.

101. Law Dictionary. Orlando: Gilbert Law Summaries, 1994.

102. Mahlinger Howard D., John J. Patrick. American Political Behavior. Revised edition. Ginn and Company. Lexington: Massachusetts.

103. Prewitt R. An Introduction to American Government. N.Y., 1974.

104. Reuss Н. Ein Jahreshundert Verwaltungsgerichtsberkeit in Deutschland. -Berlin, 1963.-№9.

105. Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. — New York: University Press, 1992.

106. Signifikant Features of Fiskal Federalism 1979-1980. Wash., 1980.

107. Tribe L.H. American Constitutional law. N.Y., 1978.1. VI. Интернет-ресурсы147. http://www.garant.ru148. http://www.consultant.ru149. http://www.wise-travel.ru150. http://www.xserver.ru

Для ззаказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>