

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

С. Г. Аксенов, Д. Р. Мамлеева, Г. Ю. Каримова

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Учебное пособие

Уфа 2022

УДК 342.9(470)(075.8)
ББК 67.401.0(2Рос)я73-1
А42

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты:

кандидат юридических наук В. С. Романюк
(Казанский юридический университет МВД России);
кандидат юридических наук А. А. Редько
(Волгоградская академия МВД России)

Аксенов, С. Г.

А42 Основы государственного управления в Российской Федерации в современных условиях : учебное пособие / С. Г. Аксенов, Д. Р. Мамлеева, Г. Ю. Каримова. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2022. – 48 с. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7247-1135-7

В учебном пособии рассматриваются исторические предпосылки становления государственного управления, понятие и принципы государственного управления, особенности государственного управления в России. Анализируется эффективность организации системы государственного управления в Российской Федерации в современных условиях.

Пособие предназначено для обучающихся образовательных организаций МВД России, сотрудников органов, организаций, подразделений МВД России.

УДК 342.9(470)(075.8)
ББК 67.401.0(2Рос)я73-1

ISBN 978-5-7247-1135-7

© Аксенов С. Г., 2022
© Мамлеева Д. Р., 2022
© Каримова Г. Ю., 2022
© Уфимский ЮИ МВД России, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.....	6
§ 1. История становления государственного управления России....	6
§ 2. Понятие государственного управления в России. Соотношение понятий «государственное управление», «исполнительная власть».....	12
§ 3. Принципы и функции государственного управления в России.....	22
ГЛАВА 2. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	27
§ 1. Современная модель и принципы федеративного устройства Российского государства.....	27
§ 2. Система органов государственной власти в Российской Федерации.....	30
§ 3. Роль законности и правопорядка в деятельности органов внутренних дел на примере ГИБДД МВД России.....	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	43
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	45

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития человеческой цивилизации интерес к государству и его управленческому потенциалу неуклонно возрастает. С одной стороны, это обусловлено тем, что государство является по-прежнему институтом, обеспечивающим непрерывное и безопасное развитие общества и личности. Как социально-политическая организация государство гарантирует состояние упорядоченности общественных отношений с помощью правовых (юридических средств).

Вопрос о сущности, социальном назначении, принципах и функциях государства вызывает различные споры и дискуссии. Это обусловлено тем, что качественное государственное управление ставится целью функционирования любого правового демократического государства. Важным является и то, что в современных условиях происходит усложнение и изменение общественных отношений, появляются новые социальные угрозы и риски. В этой связи остается важным вопрос о совершенствовании законодательства, регламентирующего основы общественной безопасности и обеспечения правопорядка, в том числе в условиях введения особых правовых режимов.

Само понятие «государственное управление» трактуется по-разному. В советское время «государственное управление» и «органы государственного управления» отражали осуществление представительных функций, функций правотворчества, исполнительно-распорядительных, а также контрольно-надзорных. Современное содержание понятия «государственное управление» включает в себя и государственную управленческую деятельность в целом (деятельность представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры и иных органов), и деятельность органов исполнительной власти как на уровне федерации, так и субъектов Российской Федерации.

В учебном пособии проводится анализ содержания понятия государственного управления, соотношение понятий «государственное управление», «исполнительная власть», рассмотрение принципов и функций государственного управления, современной модели и принципов федеративного устройства Российского государства, системы органов государственной власти.

В качестве основных субъектов государственного управления выступают органы государственной власти, в числе которых в первую очередь отмечаются органы исполнительной власти. Вопрос о правовом статусе органов законодательной и судебной власти затрагивается и раскрывается рядом ученых-административистов. Что касается системы органов исполнительной власти, то отдельному рассмотрению подлежит административно-правовой статус органов внутренних дел как основного субъекта государственного управления, осуществляющего охрану общественного

порядка и обеспечение общественной безопасности, особенно в области дорожного движения. Научный интерес также вызывает реализация принципа законности в деятельности всех субъектов государственного управления, в том числе и органов внутренних дел.

Однако невозможно начать анализ основ государственного управления в современной России без рассмотрения исторических предпосылок становления государственного управления в разные периоды времени.

Структура учебного пособия состоит из введения, двух глав, объединяющих в себе шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

Цель учебного пособия заключается во всестороннем анализе понятия, признаков и принципов организации государственного управления в Российской Федерации в современных условиях.

Задачи работы:

- 1) изучение исторических аспектов государственного управления, его понятия, принципов и функций;
- 2) рассмотрение современной модели и принципов федеративного устройства Российского государства, системы органов государственной власти в Российской Федерации;
- 3) анализ роли законности и правопорядка в деятельности органов внутренних дел на примере ГИБДД МВД России;
- 4) оценка эффективности современного государственного управления и административных реформ.

ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

§ 1. История становления государственного управления России

Государственное управление в России прошло определенные этапы становления и развития.

Условно началом становления государственности в целом, на основе древних и средневековых учений, можно считать издание в XI в. митрополитом Иларионом трактата «Слово о законе и благодати»¹. В данном произведении дан анализ государственной власти, обоснована мысль о необходимости создания государства, основанного на нормах права и морали, теологических аспектах. Заслуживает внимания идея Владимира Мономаха об укреплении государственного единства, подчиненности интересов отдельных княжеств задачам и целям всей русской земли, договорному характеру власти. Он определял полномочия великого князя по отношению к менее значимым князьям, возлагал права и обязанности на великого князя в системе организации власти и управления. Владимир Мономах определял правовой и политический статус церкви в системе общественных отношений, также был сторонником отмены смертной казни².

В целом государственная власть и управление формировались по кровнородственному типу, а власть отца переходила во власть родоначальника, постепенно сливалась с общественной.

Такой этап саморазвития организации управления проходят все народы на пути к образованию государства. По форме это еще не государство (военная демократия), но уже формируются функции политической власти, процесс управления закрепляет экономическое и социальное неравенство, оказывающее влияние на структуру и институты власти. Первоначально княжеская власть приобреталась посредством наследования, завещания или избрания народом, но дань, собираемая как личный доход, употреблялась на общественные и государственные нужды. В праве сохранялись пережитки мести (кровная месть), которая постепенно начинает восприниматься не только как удовлетворение личное, но и как общественное возмездие. Человек, лишенный защиты со стороны общины (изгой), терял свой правовой статус.

Период феодальной раздробленности явился закономерным этапом исторического развития Древнерусского государства, поскольку увеличе-

¹ Ужанков А. Н. «Слово о Законе и Благодати» и другие творения митрополита Илариона Киевского. М., 2013.

² Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Сочинения : в 18 кн. М., 1988.

ние роста собственности и распространение продуктовой ренты создали благоприятные условия для развития экономики. Однако междоусобные войны ослабили внешнеполитическое положение государства, завершившееся татаро-монгольским игом, длившимся с 1237 по 1462 гг. В этот период был установлен режим жесткого управления, основанного на принципе «разделяй и властвуй», терроре, грабежах населения, опустошении городов и т. д., что надолго подорвало стойкость населения и его готовность к сопротивлению в условиях отсутствия единого центра государственной власти. Власть хана всегда считалась незаконной, узурпированной.

Таким образом, в Древней Руси государственное управление напрямую было связано с военным управлением и основывалось на принципе вассалитета. При решении вопросов государственного значения Великий князь опирался на дружину, все время находящуюся при нем. В XI–XII веках большая часть дружины находилась в служении при дворе и в княжеском хозяйстве, являлась сборщиками налогов, писцами. В XII–XIII веках происходил переход от военной демократии к княжеской, дворцово-вотчинной системе управления. Наиболее значимые должности занимали бояре, другие должности занимали дворяне¹.

По мнению В. Д. Граждана, формирование относительно самостоятельной административной (аппаратной) власти в России восходит к XIV в., ко времени правления Ивана IV Грозного. В этот период происходило преобразование механизма органов государственного управления из дворцово-вотчинного, ведавшего делами княжеских владений, в общегосударственный, охвативший всю территорию страны. Появились первые указы, основным назначением которых было управление в отдельных отраслях деятельности и территориях. А к середине XVII в. обязанности приказных служащих разделились на «государеву службу», которая проходила в полках и посольствах, и «приказную работу», т. е. текущую деятельность в приказах и приказных избах. Именно вокруг приказной работы и складывалась гражданская служба как отрасль государственной службы.

С переходом с сословно-представительной монархии на абсолютную в результате реформ Петра I в России указы заменены на коллегии, создана новая система государственной службы. В 1722 г. был установлен порядок прохождения службы – Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных. Достоинством этого акта явилось то, что отбор кандидатов на службу государству производился не в зависимости от знатности и происхождения, а в зависимости от личных способностей и возможностей, образования и заслуг. В результате государственная служба стала доступна для представителей мелкого и среднего дворянства.

¹ Государственная служба (комплексный подход) : учебное пособие. 2-е изд. / отв. ред. А. В. Оболонский. М. : Дело, 2000. С. 12.

Таким образом, благодаря реформам Петра I произошел значительный рывок вперед в организации государственной службы.

Одной из специфических особенностей формирования слоя государственных служащих, российской бюрократии в XVIII веке было то, что она имела ярко выраженный сословный характер, значительная часть чиновников была дворянами или становилась таковыми в результате государственной службы, получая вместе с должностями определенного класса, согласно табели о рангах, личное, а затем и потомственное дворянство. При Александре I (1801–1825) в результате ряда глубоких реформ российская система государственного управления становится более четкой и разветвленной, усиливаются элементы законности. Создается система органов вертикального отраслевого управления – министерства заменяют коллегии (1802). 1 января 1810 г. в России был учрежден новый Российский совещательный орган – Государственный совет. Важное значение для развития государственной службы в России имел Указ Александра I «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники» (1809), имевший целью повышение образовательного уровня чиновничества, который был весьма низким, повышение уровня их профессионализма.

В 1832 г. при Николае I (1825–1855) многочисленные нормативные правовые акты о службе гражданских чиновников, законодательство о государственной службе были кодифицированы и объединены в Устав о службе гражданской, который определял порядок поступления на службу, увольнения; права и обязанности чиновников и т. д.

Ряд серьезных реформ в сфере государственного управления был осуществлен императором Александром II (1855–1881), который освободил крестьян от крепостной зависимости (1861). В период его правления были осуществлены земская (1864), городская (1870), судебная (1864) и ряд других реформ, а также учреждены всесословные органы местного самоуправления – земства и городские органы управления, что расширило круг должностных лиц, принимавших непосредственное участие в управлении российским обществом на том или ином уровне. Важное значение в этом отношении имело и создание органов управления крестьянами, отпущенными на волю¹.

При Николае II (1894–1917) в 1906 г. все подданные Российской империи были уравнены в правах при поступлении на государственную службу (сохранялось лишь требование к соответствующему уровню образования). Однако и он не оправдал надежд на поворот в сторону реформ, проявил такой же консерватизм, как и его отец – Александр III, был уверен в незыблемости и вечности самодержавного управления, стремился укрепить

¹ Государственная служба : учебник / под ред. проф. В. Г. Игнатова. М.; Ростов н/Д : МарТ, 2004. С. 56–59.

пить самодержавно-полицейскую систему государственной службы и государственного управления. В конце XIX – начале XX веков в России в это время сложился самый многочисленный в мире административный аппарат (свыше 450 тыс. чиновников), жесткая и централизованная вертикаль исполнительных органов, подконтрольные и ограниченные элементы многословного земского и городского общественного управления.

Октябрьская революция 1917 г. стала поворотной вехой в развитии системы органов государственной власти, возникших после падения монархии в России. II Всероссийский съезд Советов, открывшийся 25 октября 1917 г. в Петрограде, сформировал новые органы власти. Верховным органом власти был объявлен Всероссийский съезд Советов, между съездами – Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Съезд сформировал правительство – Совет народных комиссаров (СНК). На VI Всероссийском съезде Советов (4–10 июля 1918 г.) была принята Конституция РСФСР, которая закрепила систему государственного управления, основой которой объявлялись Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов как форма диктатуры пролетариата, а также принципы Советской Федерации, основы советской государственной службы. Сама идея Советов изначально состояла в том, что объединенные в них трудящиеся самостоятельно принимают законы, самостоятельно их исполняют и самостоятельно осуществляют контроль за исполнением.

Становление системы власти происходило на базе аппарата партии большевиков, выступившей основой для формирования структур власти, кадровый корпус государственных служащих формировался прежде всего из членов Российской коммунистической партии (большевиков). В 1920 г. 53 % коммунистов являлись служащими советских учреждений. В связи с тем, что в большинстве новая правящая элита не имела соответствующего образования и практических навыков управленческой деятельности, в государственный аппарат была привлечена значительная часть старого чиновничества. Наряду с этим в стране была развернута подготовка квалифицированных управленческих кадров.

Формирование командно-административной системы в СССР в значительной степени было обусловлено и фактически мобилизационным режимом функционирования системы государственной власти и управления страны в течение длительного времени – вплоть до конца 1940-х гг.: гражданская война и восстановление послевоенной разрухи, поднятие сельского хозяйства и индустриализация страны в условиях надвигающейся Второй мировой войны, тяжелейшие годы Великой Отечественной войны и восстановления народного хозяйства в послевоенный период. В предвоенный период и в военные годы система управления СССР фактически приобрела характер военного управления.

На рубеже 1940–1950-х гг. явно обозначились кризисные явления в управлении и функционировании аппарата партийно-государственной службы. Попытки реформирования системы управления в 1960–1970-х гг. не дали должных результатов. В годы горбачевской перестройки (1985–1991) началась мощная управленческая реформа, означавшая демонтаж традиционной для СССР административно-командной системы управления. В 1990 г. в стране начался новый этап глобального социально-политического кризиса, непосредственно приведший к распаду СССР.

Считается, что государственное управление советского времени в период с 1917 по 1985 гг. основывалось на принципе народовластия. Однако первая Конституция 1918 г. установила диктатуру пролетариата, государство приобретало приоритет в создании нормативных правовых актов, постепенно произошло слияние партийного и государственного аппаратов управления. Последующие Конституции 1924, 1936, 1977 гг. отражали изменения в политической, общественной жизни и системе государственного управления.

Прекращение существования в декабре 1991 г. СССР как единого союзного государства, крушение административно-командной системы, всеобщий кризис власти и общества поставили на повестку дня проблему создания новой российской государственности. Как отмечает В. Г. Игнатов, правовая основа российской государственности в конце 1991 – начале 1992 гг. была довольно противоречивой. Она базировалась на законах, унаследованных от СССР, и законах РСФСР как составной части Союза. Такая противоречивость конституционной базы России была объективно обусловлена ее эволюционным переходом к новым принципам построения государства, общества и взаимоотношений между ними¹.

Значительный вклад в историю формирования правовой базы в сфере государственного управления внес Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (далее – ФЗ № 119)¹, который установил правовые основы государственной службы, конкретные принципы ее организации, правового положения (статуса) государственных служащих, а также порядок поступления на государственную службу и ее прохождения. Закон определил: «Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном Федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации» (п. 1 ст. 3). Кроме того, ФЗ № 119 (ст. 6) была установлена классификация должностей государственной службы по пяти группам (высшие, главные,

¹ Государственная служба : учебник / под ред. проф. В. Г. Игнатова. М.; Ростов н/Д : МарТ, 2004. С. 78–79.

¹ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

ведущие, старшие, младшие). Несмотря на это, по мнению А. И. Турчинова, «в период вступления в силу Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», летом 1995 г. были приняты 124 указа Президента Российской Федерации и 71 постановление Правительства Российской Федерации по различным вопросам государственной службы. Однако не были предприняты попытки подготовки и принятия предусмотренных федеральных законов: о порядке подготовки и проведения обязательных конкурсов на замещение вакантных должностей; о едином порядке проведения квалификационных экзаменов, аттестаций; о ведении реестра государственных служащих; об обеспечении открытости и публичности конкурсов; о механизме формирования резерва на замещение должностей государственной службы; о специализации государственных должностей; о денежном содержании государственных служащих и еще целый ряд других. Субъекты Российской Федерации в вопросах государственной службы оказались впереди федерального центра. Наличие в субъектах Российской Федерации собственного развитого законодательства отчетливо указывает на правовой вакуум в урегулировании вопросов единой системы государственной службы Российской Федерации»¹.

Принятие законов субъектов Российской Федерации о государственной службе осуществлялось в соответствии с нормами ст. 76 Конституции Российской Федерации и п. 1 ст. 2 ФЗ № 119 «Об основах государственной службы Российской Федерации», определяющими государственную службу как сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Первым региональным законом о государственной службе стал Закон Республики Саха (Якутия) от 26 марта 1993 г. До 31 июля 1995 г. (даты подписания Президентом Российской Федерации ФЗ № 119) в 8 субъектах уже действовали нормативные правовые акты о государственной службе. В 1993–1998 гг. законодательные акты по вопросам государственной службы были приняты более чем в 78 субъектах Российской Федерации.

Закрепленное в Конституции Российской Федерации разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации (подп. «н» п. 1 ст. 72 и ст. 12) позволяет субъектам Российской Федерации самим регулировать не только государственную службу своего субъекта, но и муниципальную службу в пределах, установленных федеральным законодательством.

Таким образом, исторический путь развития российской государственности – это непрерывный процесс совершенствования системы государственной власти и управления на всех уровнях в целях обеспечения эффективного управления отраслями экономики и территориями России.

¹ Управление государственной гражданской службой Российской Федерации : монография / под общ. ред. А. И. Турчинова. М. : РАГС, 2009. С. 15–16.

Вопрос укрепления российской государственности, совершенствования организации и повышения эффективности государственной службы всегда являлся важнейшим среди всех ключевых вопросов общественной жизни, в том числе на современном этапе российской истории.

Современное государственное управление начинает формироваться с 1993 г., оно соответствует новой для России модели капиталистического государственно-правового регулирования. Конституционная реформа продолжается по настоящее время, а государственное управление основывается на двух главных факторах – это рыночная экономика и демократизация принципов управления. Становление современного государственного управления неразрывно связано с историей, которая в определенной мере определяет ее современное бытие. Она не стоит на месте, изменяется ее содержание, но теоретическая основа и логика продолжают связывать прошлое с настоящим.

Исторический анализ становления и развития государственного управления в России показывает, что необходимо основывать деятельность органов государственного управления на принципах законности, согласования общественных возможностей, интересов и потребностей, сохранения баланса интересов общества и системы государственного управления.

§ 2. Понятие государственного управления в России. Соотношение понятий «государственное управление», «исполнительная власть»

Управление в каждом обществе подразумевает под собой целенаправленную деятельность, выражающуюся в воздействии одних систем на другие с целью упорядочения общественных отношений. По мнению большинства ученых-административистов (Д. Н. Бахрах, И. И. Веремеенко, А. П. Корнев, Ю. П. Соловей), принято выделять следующие виды управления:

- 1) биологическое – связанное с выбором надлежащей формы воздействия на животных и растительный мир;
- 2) техническое – управление технологическими процессами и механизмами;
- 3) социальное – формирующее формы влияния на связи человека с человеком, управление человеческим обществом.

Социальное управление представляет собой объективно необходимый вид деятельности, которая направлена на обеспечение логически последовательных, согласованных и системных действий людей для достижения общественно значимых целей и решения возникающих при этом задач. Социальное управление является родовым понятием, и оно включает в себя следующие элементы: государственное управление, муниципальное

управление, управление в организациях, управление общественными явлениями и процессами.

В правовой науке также встречается деление социального управления на государственное (управление делами государства) и негосударственное (управление делами частных организаций, общественных формирований). Управление государством осуществляют все органы государственной власти. Согласно Конституции Российской Федерации такое управление реализуется в формах законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Государственное управление, с точки зрения своего назначения, – это разновидность социального управления; оно представляет собой явление, призванное осуществлять исполнительную власть. Исходя из этого основополагающего признака, К. С. Бельский определяет государственное управление как основанную на законе, организующую, юридически властную деятельность органов исполнительной власти (аппарата государственного управления), состоящую в непосредственном руководстве социально-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством. Ю. А. Дмитриев определяет государственное управление как специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений, а также от управленческой деятельности негосударственных формирований.

Государственному управлению принадлежит особое место в системе целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия на общественные процессы. Это связано с тем, что государство как ведущий субъект социального управления выступает единственной, универсальной организацией политической власти в обществе, охватывающей все население страны в пределах определенной территории. Ни один другой субъект социального управления не обладает таким свойством.

В СССР советское государственное управление понималось как «исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, состоящая в осуществлении под руководством ВКП(б) законов и других, основанных на законе, правовых актов и направленная на развитие и укрепление социалистической собственности, на укрепление обороны нашей страны, на обеспечение благосостояния советского народа, охрану прав и обеспечение выполнения обязанностей граждан, на идейно-политическое воспитание советских граждан, укрепление и развитие социалистических общественных отношений»¹. В тексте Конституции Российской Федерации 1993 г. отсутствовала ссылка на этот термин. Вместо него на конституционном, а затем и научном уровнях стал применяться новый термин – «исполнительная власть».

Государственное управление в Российской Федерации (в широком

¹ Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

смысле) осуществляют Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и иные органы исполнительной власти, законодательные, судебные и органы местного самоуправления. Субъектами управления является вся совокупность государственных и муниципальных органов (опосредованно через получение полномочий от государства при помощи права).

Государственное управление в узком смысле представляет собой внутриорганизационную деятельность, осуществляемую в органах государственной власти с целью успешного решения стоящих задач (решение кадровых, финансовых, материально-технических и иных вопросов).

Государственное управление в собственном смысле слова представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть специальными субъектами – органами исполнительной власти¹. В данном случае это и есть основной объект административно-правового регулирования, т. е. сфера действия норм административного права. Соответственно, государственное управление – основная форма реализации исполнительной власти и вид государственной деятельности.

Целостное представление о государственном управлении как определяющем воздействии на общественные процессы можно получить путем анализа его сущностных свойств, специфических особенностей государственного управления, которые указывают на его объективную необходимость в обществе.

Социально-политическая природа государственного управления выражается в ряде его сущностных признаков:

1. Это прежде всего заложенная в нем властная сила.

Действительно, государство потому и является государством и тем самым отличается от иных общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе – по отношению к людям – государственная власть. Государственная власть – это особый атрибут управления в обществе. Располагая огромными материальными, финансовыми, организационными и другими ресурсами, государство в процессе управляющего воздействия на социальную систему обладает исключительным правом применения в случае необходимости легитимных средств принуждения.

2. Являясь составной (и наиболее оформленной) частью социального управления, государственное управление имеет целенаправленный характер и обеспечивает решение специфических задач. Именно государству принадлежит ведущая роль в реализации государственных национальных интересов. Качественные особенности государственного управления отражает своя нормативно установленная цель. Она формируется и находит

¹Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : РГ-Пресс, 2016. С. 9.

свое закрепление в Конституции Российской Федерации, законодательных и других нормативных правовых актах высших представительных и исполнительных органов России. Речь идет об обеспечении материального благополучия членов общества, их нравственного и физического совершенствования, правовой и социальной защищенности. Цель государственного управления состоит в повседневном исполнении, претворении в жизнь Конституции Российской Федерации, законов, указов Президента Российской Федерации и других нормативных правовых актов. Более конкретно целевая направленность деятельности государственных органов определена в их уставных документах или законодательных актах.

3. Достижение генеральной цели государственного управления отраслью (сферой, функцией) предполагает решение различных по характеру, содержанию и социальному назначению задач. Последние наряду с общей целью формируются под воздействием социально-политических и экономических условий развития общества и государства, т. е. выражают вполне определенные, конкретные социальные запросы (производство товаров, работ, услуг). Цель, задачи и содержание управленческой деятельности определяют социальное назначение той или иной отрасли государственного управления. Это, в свою очередь, порождает комплекс специфических функций управления в отрасли, адекватных методов управления и правовых форм.

4. Государственная власть управляет обществом при помощи системы органов. Они разнообразны по своей структуре и компетенции, а их совокупность нередко называют механизмом государства, материальным выражением государственной власти. К числу важнейших относятся органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также иные органы и учреждения государства, обеспечивающие нормальное функционирование общества и охрану его от противоправных посягательств. Государственное управление выражает интересы всего общества, обеспечивает координацию (согласованность) развития всех отраслей управления. Для повседневного выполнения управленческих функций создается специальный аппарат, осуществляющий от имени государства управление в обществе. Этот аппарат имеет сложную структуру и разнонаправленную деятельность. Состояние аппарата, его связанность с обществом или отчужденность от общества, его объем и иерархическое построение, качество персонала и многие другие параметры имеют решающее значение для самого государства, общества и государственного управления.

5. Специфическим свойством государственного управления является, далее, его распространяемость на все общество и даже за его пределы, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики. Здесь следует прежде всего выделить социальную роль государства в современном обществе. Из органа, стоящего над обществом

(например, в условиях автократического, тоталитарного режимов), государство превращается в организующую силу общества (современное цивилизованное государство). Государственное управление осуществляется в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества – хозяйственно-экономическом строительстве, социально-культурной и административно-политической сферах. Государственное управление распространяется не только на принадлежащие государству объекты, но и на негосударственные коммерческие и некоммерческие организации, в последнем случае имеет место государственное регулирование посредством управленческих регулятивных и контрольно-надзорных процедур.

6. К государственному управлению имеет непосредственное отношение социальный институт гражданства. Институт гражданства как правовая связь человека с конкретным государством, фиксирующая определенные обоюдно ответственные отношения, служит важным основанием для рассмотрения любых вопросов государственного управления. В своей совокупности установленные права и обязанности составляют политико-правовой статус гражданина. Это дает возможность отличить гражданина государства от иностранных граждан и лиц без гражданства. Например, в соответствии с российским законодательством только граждане Российской Федерации могут поступить на государственную службу.

7. С государственным воздействием на социальную систему связано административно-территориальное устройство государства. Это означает, во-первых, наличие государственной границы, которая отделяет территорию данного государства от других государств и в пределах которой осуществляется государственная власть по территориальному принципу, причем с государственной территорией связано решение внешнеполитических задач и функций государства (включая защиту своей территории от нападения извне). Во-вторых, обеспечивается верховенство государственной власти в пределах определенной территории (границ государства), единство и полнота власти законодательных, исполнительных, судебных и других органов и учреждений государства в отношении населения. В-третьих, введение административно-территориального устройства (область, город, район и т. д.) обуславливает формирование центральных и местных органов государства, распределение между ними функций и полномочий, соотношение централизации и децентрализации в управлении отраслями экономики и социальной сферы.

8. Государственное управление несет в себе и такое свойство государственной власти, как суверенитет государства. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории. Суть суверенитета состоит в верховенстве и независимости государства по отношению к другим социальным структурам внутри страны и по отношению к другим государствам на международной арене (сфера межгосударственных отношений). В государственном управлении это выража-

ется в верховенстве государственной власти на всей территории страны; в реальной возможности принятия и обеспечения исполнения решений, обязательных для населения страны; возможности отмены незаконных решений, принятых другими субъектами социального управления; обладании специальными средствами воздействия (принуждения), которыми не располагают другие социальные структуры.

9. Качественным параметром системы государственного управления является форма государства. Данное понятие включает форму правления, форму государственного устройства и форму государственного режима. В своем единстве они дают целостное представление об организации государственной власти и ее функционировании, о сложности системы государственного аппарата и государственного управления. Форма отражает устойчивость, стабильность государства. От того, как организована государственная власть и как она функционирует, зависит эффективность государственного управления, состояние всего общества.

Таким образом, государственное управление как универсальное понятие несет в себе все свойства государства, выражает его сущность и социальное назначение, функции, методы и формы деятельности, является ядром социального управления. Соответственно, государственное управление может быть определено в качестве подзаконной, юридически властной, организующей деятельности особой группы органов (управленческого аппарата), выражающейся в воздействии на общественную и частную жизнь людей в целях ее упорядочения в соответствии с приоритетными задачами социально-экономических и политических преобразований в Российской Федерации.

Как отмечалась ранее, теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления: в широком понимании – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры и иных органов), т. е. государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления (подбор, расстановка, оценка труда кадров управления, учет и контроль, материальное обеспечение, планирование, дисциплинарное воздействие) в той или иной мере осуществляют многие органы публичной власти. Последние (например, областная дума) обеспечивают контроль за деятельностью своих образований, комитетов и комиссий, заслушивают отчет главы администрации, осуществляют подбор кадров для работы в аппарате этих органов.

При указанном подходе к пониманию государственного управления следует помнить, что организация как основной, определяющий элемент в понятии управления не может быть признана спецификой государственного управления как самостоятельного вида государственной деятельности.

Она охватывает все вопросы жизни общества. Соответственно, ей подчинена работа всех государственных органов.

При широком подходе к понятию государственного управления основной логической посылкой является тезис о фактическом совпадении конкретных форм деятельности различных государственных органов в процессе реализации ими функций государства. Действительно, поскольку организующий характер в той или иной мере присущ всем видам государственной деятельности, в работе любого органа государства легко обнаруживаются однотипные функции, выступающие по существу конкретными проявлениями организующей деятельности (например, планирование, подбор и расстановка кадров, контроль и проверка исполнения). Но речь в данном случае идет о различных вариантах единой по своей организующей сути государственной деятельности.

Если не игнорировать главного в деятельности того или иного органа государства, а именно ее основного назначения, то, очевидно, не следует и ориентироваться в целях определения объема и границ государственного управления на внешнее сходство организационных действий. Нельзя, исходя из методологических целей, преувеличивать его значение в ущерб реально существующим фактическим и юридическим различиям, без чего вообще невозможно провести разделение труда в едином механизме государственно-правового воздействия на общественную жизнь.

Какова, например, роль конкретных форм организующей деятельности в работе органов суда и прокуратуры по осуществлению функций государства? Известно, что вышестоящие прокуроры руководят работой нижестоящих, осуществляют планирование работы и расстановку кадров, контроль за деятельностью нижестоящих работников своей системы и т. п., председатель районного суда руководит работой своего аппарата (канцелярией, помощниками судей, секретарями судебного заседания и т. д.), т. е. они осуществляют действия организационного характера. Но эти действия не составляют основного содержания работы указанных органов государства. Вышестоящий прокурор, например, осуществляя руководство работой нижестоящих прокуроров, не выполняет задачи прокурорского надзора, но он обеспечивает нормальное и эффективное выполнение их в подчиненной ему системе прокурорских органов. Иначе говоря, организационные действия прокурора имеют своей целью создание условий для успешной реализации основного содержания его работы – прокурорского надзора. Эти действия являются вспомогательными и потому не могут быть положены в основу решения вопроса о характере основной деятельности конкретного государственного органа. Конечно, нельзя не признать, что они имеют управленческий характер. Однако именовать их управленческими функциями можно в смысле организации «собственных дел». Это внутриорганизационное управление.

Что касается органов представительной власти, то применительно к

ним со строгим учетом принципа разделения властей нужно отметить все же имеющуюся достаточно высокую степень наличия управленческих действий, сближающих деятельность органов представительной и исполнительной власти. Органы представительной власти решают самые разнообразные по своему характеру и важнейшие по своему значению государственные вопросы, в том числе связанные и с управлением, и с прокурорским надзором, и с правосудием. Однако их деятельность является всегда осуществлением государственной власти независимо от того, какие конкретные вопросы решаются в процессе такой деятельности. В этом выражается особое предназначение, обусловленное конституционным положением органов представительной власти по отношению ко всем другим органам государства. В то же время и в их деятельности можно обнаружить второстепенные направления (например, формирование рабочего аппарата, комитетов и комиссий представительных органов).

Организационная (управленческая) деятельность органов представительной власти, прокуратуры, суда не лишена государственного характера, поскольку ее выполняют органы, имеющие в своем распоряжении средства юридически властного характера, тем не менее она не может рассматриваться, во-первых, в качестве самостоятельного вида государственной деятельности, ибо не совпадает с таковым ни по назначению, ни по юридическим формам; во-вторых, в качестве деятельности, именуемой государственным управлением (исполнительной власти) в ее конституционном смысле.

Государственное управление в узком понимании – это административная деятельность, т. е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. К государственному управлению в узком смысле относится деятельность Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. К органам, реализующим функции публичного управления, относятся и органы местного самоуправления, местная администрация, ее органы и структурные подразделения. Именно государственное управление в широком понимании является предметом изучения отрасли административного права.

Более конкретно – это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная, регулятивная и охранительная деятельность системы органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах экономического, социально-культурного и административно-политического строительства.

Таким образом, государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть.

Государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, имеет следующие характерные черты (то, что отличает ее от деятельности представительных и судебных органов):

1. Это деятельность именно исполнительная (по отношению к законодательству и судебным решениям).

2. Это деятельность распорядительная: при ее осуществлении используются государственно-властные полномочия, включая административное принуждение.

3. Оно имеет общегосударственный характер: охватывает все имеющие сколько-нибудь серьезное значение для человека стороны жизни общества.

4. Носит подзаконный характер: издаваемые его субъектами акты управления и осуществляемые ими действия должны быть основаны на законе.

5. Имеет непрерывный и оперативный характер. Государственное управление осуществляется в процессе постоянного и повседневного, непосредственного руководства экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством в стране.

6. Имеет ярко выраженное позитивное, организационное содержание. Так, деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения имеет своей целью обеспечение эффективного и безопасного дорожного движения, а привлечение нарушителей к административной ответственности – это лишь одно из вспомогательных, используемых ею правовых средств.

Рассматривая проблемы взаимосвязи и соотношения понятий «исполнительная власть» и «государственное управление» и учитывая данную нами выше характеристику понятий и сущности второго из приведенных социально-правовых феноменов, остановимся прежде всего на уяснении понятия «исполнительная власть». При этом наиболее удачной является представление характерных черт исполнительной власти, которое дается Ю. М. Козловым¹.

Соглашаясь с Ю. М. Козловым относительно приведенных им признаков власти, выделим главные из них. В этом случае исполнительная власть:

- является органичной и относительно самостоятельной ветвью государственной власти;
- является проводником государственной политики в жизнь;
- подзаконна по своему характеру и задачам;

¹ Козлов Ю. М. Административное право : учебник для вузов. М., 1999. С. 147–150.

- объективирована в виде хорошо организованной системы органов исполнительной власти;
- является исполнительно-распорядительной и носит постоянный, непрерывный во времени характер;
- является исключительным обладателем материальных ресурсов и властных полномочий принудительного характера.

Говоря о соотношении понятий «исполнительная власть» и «государственное управление», многие исследователи склонны рассматривать их в соотношении логических объектов этих понятий.

Представляется более правильной позиция по этому вопросу Ю. А. Дмитриева, отмечающего, что данные категории разноуровневые, разнопорядковые, т. е. попросту несравнимые. Для того чтобы привести их к единому знаменателю, надо вспомнить, что государственное управление в узком смысле характеризуется властным характером, а исполнительная власть служит целям реализации управленческих задач, поэтому говорить о тождестве указанных понятий было бы неверно. То обстоятельство, что в конституционном законодательстве государственное управление механически заменено исполнительной властью, вызывает сомнение в правильности такого подхода. Дело в том, что говоря об исполнительной власти, мы прежде всего думаем не об абсолютной возможности властного воздействия и их характеристиках, а о системе органов исполнительной власти. Точно так же и при упоминании термина «государственное управление» в том смысле, в каком он существовал в ранее действовавшем законодательстве, мы представляем себе систему органов государственного управления.

В этой связи следует иметь в виду, что организационно (т. е. в смысле перечня органов, входящих в структуру) исполнительная власть и государственное управление нетождественны. Государственное управление осуществляется в определенных пределах и органами других ветвей государственной власти.

Управление существует во всех сферах общественной жизни, эта деятельность велика по объему и разнообразна по содержанию. Во многих случаях управленческая деятельность настолько специфична, что ее регламентируют нормы не административного права, а других отраслей права. Так, управленческую деятельность администрации предприятий, учреждений в отношении их работников регулирует трудовое право; ЗАГСы действуют на основе семейного права; дознание и предварительное расследование – уголовно-процессуального права; управленческие отношения, связанные с финансами – финансового права.

Таким образом, подводя краткий итог, отметим, государственное управление может быть понимаемо в широком и узком смысле слова. Все эти подходы имеют право на существование, они под разными углами зрения, с разных сторон раскрывают данную категорию и позволяют лучше понять ее. Однако, на наш взгляд, наиболее точным определением понятия

государственное управление, с точки зрения предмета административно-правового регулирования, является то, что это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная, регулятивная и охранительная деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих управленческие функции на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах экономического, социально-культурного и административно-политического строительства. Кроме того, государственное управление осуществляется государственными органами, не относящимися ни к одной ветви власти, например, органами прокуратуры, Счетной палатой, Центральным банком Российской Федерации, избирательными комиссиями и др.

Сущность государственного управления определяется прежде всего кругом субъектов, осуществляющих управление, и содержанием управляющего воздействия. Определение видов управляющего воздействия зависит от конкретных субъектов управления.

В настоящей работе в качестве основных субъектов государственного управления предметом исследования явились система органов исполнительной власти, должностные лица государственных органов и система государственных служащих Российской Федерации, а в качестве форм реализации государственного управления раскрываются лишь основные нормативные правовые акты.

§ 3. Принципы и функции государственного управления в России

Теория принципов государственного управления как отграниченных научных и правовых категорий, выражающих сущность и особенности управленческих процессов в различных сферах жизни общества, имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение. Формирование и соблюдение принципов государственного управления выступают фундаментальной основой правильного функционирования всей системы государственного управления, реформирования структуры и деятельности государственного аппарата, успешного решения приоритетных задач, стоящих перед органами государства в современных условиях социально-экономических и политических преобразований в России.

Под принципами понимаются те основополагающие начала, положения, в которых раскрывается сущность и внутренняя согласованность элементов системы государственного управления.

Принципы государственного управления можно условно представить двумя группами:

- 1) общие принципы, которые относятся к государственному управлению в целом без отнесения к какой-либо конкретной сфере;
- 2) специальные или отраслевые, относящиеся к отрасли управления.

Рассмотрим сначала общие принципы государственного управления.

К первому принципу относится традиционно законность. Известно, что каждому правовому демократическому государству присущи правотворчество (создание или издание норм права), и правоприменение (точное, единообразное выполнение и применение законов, принятие управленческих решений на основе и во исполнение закона). Законность, таким образом, непереносимое условие деятельности всех государственных и негосударственных структур.

Другим принципом государственного управления выступает демократизм государственного управления. Он предполагает право и возможность многонационального российского народа принимать участие в государственном управлении путем прямого или косвенного участия в реализации публичных функций, таких как охрана общественного порядка, волонтерство, институт общественного контроля и др. Принцип демократизма черпает свое начало из конституционного признания народа источником и носителем власти. Кроме этого, граждане Российской Федерации наделены правом на участие в управлении государственными делами и другими политическими правами и свободами. С принципом демократизма также взаимосвязан принцип гуманизма, который следует из ст. 18 Конституции Российской Федерации.

Еще одним немаловажным принципом является профессионализм и ответственность. Он означает, что носители публичной власти являются компетентными, их труд профессионален, выражается это в предъявлении повышенных требований при поступлении на государственную службу. Законодательством Российской Федерации установлена ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение должностными лицами своих обязанностей.

К общим принципам государственного управления относится также принцип разделения властей. Традиционно под разделением властей понимается функциональное обособление законодательной, исполнительной и судебной власти. С другой стороны, разделение власти может подразумевать и разграничение предметов ведения между федеративным центром и субъектами федерации, так называемое вертикальное построение власти.

Ко второй группе принципов относятся руководящие начала процесса управления в конкретной сфере общественных отношений, выражающие ее специфику. Специальные (отраслевые) принципы обычно закрепляются в нормативных правовых актах, как правило, в отдельном самостоятельном разделе. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ № 3) во второй главе содержит принципы деятельности полиции, такие как соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, законность, беспристрастность, открытость и публичность и другие.

В целом значение принципов сводится к тому, что они выражают сущность и содержание государственного управления; придают стабильность правовым установкам государственного управления, поскольку обеспечивают создание фундаментальной правовой основы для всего механизма государственного управления; оказывают воспитательное воздействие на государственных служащих, других должностных лиц государственного аппарата, граждан и коллективы предприятий, учреждений и организаций; определяют социально-политическую сущность государственного управления в целом.

Переходя к вопросу о функциях государственного управления, следует отметить понятие функции государственного управления. Под функцией понимается целенаправленное воздействие государственного управления на объект управления. Обычно функции государственного управления осуществляются с помощью конкретных форм и способов управления, например, путем издания правовых актов управления, применения мер административного принуждения и т. д.

Функции государственного управления можно классифицировать по-разному. К общим, или основным можно отнести следующие:

1. Информационное обеспечение деятельности государственных органов – сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности.

2. Прогнозирование развития системы государственного управления, системы и структуры государственных органов. Прогнозирование – это необходимый инструмент в деле принятия важнейших управленческих решений, без него невозможно определить последствия социальных процессов, будущее состояние общества в целом, мобильность и эффективность деятельности государственных органов. Прогнозирование, как и информационное обеспечение, является важным условием эффективного выполнения многих функций государства и государственного управления, в частности планирования.

3. Планирование – это определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления и, в частности, реализации государственных функций (экономических, социально-культурных), конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

4. Распорядительство – оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности в форме принятия административных актов (правовых актов управления: приказов, распоряжений, указаний, инструкций, правил, руководств и т. д.). Распорядительство в узком смыс-

ле – это дача текущих указаний руководящими государственными служащими (должностными лицами).

5. Руководство – это установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов.

6. Координация – это согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления. Функция координации часто используется вместе с функцией контроля и надзора. Функции координации в той или иной мере свойственны каждому органу государственного управления, ведь руководители этих органов и их структурных подразделений постоянно осуществляют согласование внутренней и внешней деятельности подчиненных им субъектов.

7. Контроль – это установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления. Контроль – это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным. Одним из видов контроля является надзор, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений).

8. Регулирование – использование методов и способов управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования. Регулирование – это установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права с целью обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан. Можно отметить, что в настоящее время с учетом постоянных реформ в государственном устройстве страны функция государственного регулирования становится преобладающей и первостепенной. Под государственным регулированием понимается закрепление в законодательных и иных нормативных правовых актах общих требований к государственной управленческой деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти.

К специфическим функциям государственного управления следует отнести:

1. Осуществление государственного принуждения в сфере поддержания правопорядка и общественного порядка: обеспечение достаточной

обороноспособности страны; установление и поддержание пограничного режима, охрана государственной границы; поддержание общественного порядка и общественной безопасности; защита жизни, здоровья граждан и собственности от преступных и иных неправомерных посягательств. Для органов, обеспечивающих безопасность граждан и государства, особую значимость приобретают функции борьбы с организованной преступностью и коррупцией в различных сферах.

2. Государственное регулирование по ограничению нецелесообразного вмешательства государства в экономическую и социально-культурную сферу: повышение народного благосостояния, социальная защита населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума; обеспечение рационального, полного и комплексного использования природных ресурсов; охрана природной среды и т. д.

Перечень специальных функций государственного управления установить чрезвычайно трудно, так как государственный орган имеет множество направлений деятельности, обеспечивающей выполнение его основных задач. К специальным функциям государственного управления можно отнести:

- разработку и введение нормативов численности, материальных, финансовых и трудовых затрат государственных органов;
- обоснование финансовых и иных материальных затрат на содержание персонала государственного органа;
- выработку критериев оценки эффективности деятельности государственных служащих;
- проведение исследований в различных государственных органах;
- разработку нормативных правовых актов, устанавливающих государственно-служебные отношения либо другие правоотношения в специальных государственных органах.

Каждый из функционирующих в стране федеральных органов исполнительной власти выполняет ряд закрепленных за ним функций государственного управления, которые представляют собой функции специальных органов государства, органов исполнительной власти.

ГЛАВА 2. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

§ 1. Современная модель и принципы федеративного устройства Российского государства

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию как федеративное правовое государство с республиканской формой правления. В основе образования субъектов Российской Федерации лежат следующие принципы:

- 1) территориальный (города федерального значения, области, края);
- 2) национально-территориальный (республики, автономные округа, автономная область);
- 3) экономический (объединения нескольких субъектов в один, исходя из их экономически выгодных факторов: Забайкальский край, Пермский край, Камчатский край и другие).

К основным принципам федеративного устройства России стоит отнести: государственную целостность, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; единство системы государственной власти; равноправие и самоопределение народов России; государственный суверенитет; равноправие субъектов и единство конституционно-правовой системы¹.

Остановимся на некоторых принципах более подробно.

Государственная целостность подразумевает единство и неделимость государственной власти и в то же время территориальную целостность Российской Федерации. Известно, что основным и исключительным источником государственной власти является многонациональный народ Российской Федерации. Территориальная же целостность федерации определяется государственной границей и неотчуждаемостью государственной территории.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации основывается на положениях ст.ст. 71–73, 76 Конституции Российской Федерации. Основной чертой данного принципа является то, что субъекты Российской Федерации обладают полнотой государственной власти по предметам ведения, не закрепленным в ст.ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в равной мере

¹ Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник / под общ. ред. Д. В. Пожарского, И. А. Андреева [и др.]. М. : Академия управления МВД России, 2020. С. 207.

распространяются на все субъекты федерации независимо от их конституционно-правового статуса.

Принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации вытекает из норм международного права, закрепленных в Уставе ООН 1945 г. и Международных пактах 1966 г. «О гражданских и политических правах», «Об экономических, социальных и культурных правах», и заключается в праве народа, проживающего на данной территории, самостоятельно определять свою судьбу. Самоопределение предполагает свободное определение своего политического статуса и свободное обеспечение своего культурного, духовного, экономического и социального развития. Формами реализации принципа равноправия и самоопределения народов может являться равноправие языков народов Российской Федерации и равноправие в культурной сфере; право народа на изменение территории субъекта, на котором проживает данный народ, а также право на территориальное выделение проживающего народа на территории какого-либо субъекта; на определение наименования субъекта федерации без изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации и основ конституционного строя.

Из принципа равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации вытекает *принцип равноправия субъектов*. Данный принцип распространяется на взаимоотношения субъектов федерации между собой и с федеральными органами государственной власти. Иными словами, равноправие означает равенство административно-правовых статусов всех субъектов, входящих в состав Российской Федерации, т. е. наличие равного количества прав, обязанностей и ответственности. Так, признание суверенитета за республиками или другими субъектами нарушило бы принцип равноправия субъектов, так как субъект Российской Федерации по своему статусу не может быть равным суверенному государству.

Конечно же, равенство субъектов не может трактоваться как равенство в различных сферах общественной жизни. Субъекты Российской Федерации, безусловно, отличаются друг от друга своей территорией, социальными, духовными, экономическими условиями.

Следующим важным принципом федеративного устройства современной России является *государственный суверенитет*. Этот принцип определяется большинством ученых-административистов как сущностный основной признак государства, характеризующийся верховенством государственной власти на всей ее территории и независимости в международных отношениях. Конституция Российской Федерации закрепляет суверенитет федерации, а субъекты Российской Федерации не имеют суверенитета. Таким образом, субъекты федерации не наделены правом на верховенство государственной власти на своей территории или независимостью как в отношениях с федеральным центром, так и на международной арене.

Единство конституционно-правовой системы означает верховенство Конституции Российской Федерации как основного закона государства на всей территории; обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации всеми участниками управленческих отношений; закрепление сфер исключительной компетенции Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; признание общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров частью правовой системы Российской Федерации с обязательным условием соответствия нормам Конституции Российской Федерации.

Каждому этапу развития государства и общества соответствует определенный уровень состояния и эффективности механизмов государственного управления, набор инструментов и их соотношение при воздействии на общественные отношения. С усложнением задач, стоящих перед государством, возникает потребность в совершенствовании управления обществом.

Грамотная организация деятельности органов исполнительной власти, разграничение их полномочий, использование современных управленческих технологий, построение качественной системы государственной службы, а также эффективность правового регулирования обеспечивают достижение целей государственного управления, оказывают существенное влияние на развитие страны и, как следствие, на качество жизни наших граждан. В связи с этим на протяжении ряда лет вопросы совершенствования деятельности органов исполнительной власти и государственной службы в Российской Федерации имеют первостепенное значение, это одна из приоритетных задач реформирования системы государственного управления. Последовательное осуществление административной реформы, модернизация государственной гражданской службы, реализация долгосрочной стратегии развития страны, формирование открытого правительства, создание электронного информационного пространства, борьба с коррупцией, повышение доступности и качества государственных услуг и т. д. – все это следует рассматривать не как разрозненные меры по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти, а как единую стратегию реформирования государственного управления. Указанные преобразования как по содержанию, так и по подходу к их реализации свидетельствуют о том, что объектом реформирования должны стать все элементы системы государственного управления.

С 2010 г. проводится административная реформа, которая характеризуется введением механизмов противодействия коррупции, антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. На сегодняшний день создано большое количество контрольно-надзорных органов.

Актуальной задачей современного государственного управления является стремление к эффективности государственного контроля и надзора.

Таким образом, в российском правовом пространстве и в законодательстве сегодня происходят качественные изменения, которые обусловлены объективными процессами развития страны, внутренними и внешними тенденциями модернизации и внедрения новых подходов государственного управления.

Наряду с деятельностью органов исполнительной и законодательной власти работа органов судебной власти также направлена на упорядочение и поддержание функционирования системы общественных отношений, которые реализуются благодаря целенаправленному управленческому воздействию, оформленному в виде управленческих решений.

Кроме того, государственное управление осуществляется государственными органами, не относящимися ни к одной ветви власти, например, органами прокуратуры, Счетной палатой, Центральным банком Российской Федерации, избирательными комиссиями и др.

Сущность государственного управления определяется прежде всего кругом субъектов, осуществляющих управление, и содержанием управляющего воздействия. Определение видов управляющего воздействия зависит от конкретных субъектов управления.

§ 2. Система органов государственной власти в Российской Федерации

Россия является федеративным демократическим правовым государством с республиканской формой правления. В Российской Федерации имеет место разделение власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную.

Рассмотрим законодательную власть на федеральном и региональном уровнях. Федеральное Собрание состоит из двух палат: верхней – Совета Федерации и нижней – Государственной Думы. Совет Федерации включает в себя по два представителя от субъекта Федерации, делегируемых от исполнительной и законодательной власти. В целом конституционно-правовые статусы Совета Федерации и Государственной Думы определены в Конституции Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Структура и наименование данного органа определяется с учетом исторических, национальных и других традиций соответствующего субъекта и устанавливается в конституции (уставе) субъекта.

Численность депутатов законодательного (представительного) органа устанавливается исходя из общей численности зарегистрированных избирателей в каждом субъекте и должна составлять:

- а) от 15 до 50 депутатов (включительно), если количество зарегистрированных избирателей не превышает 500 тысяч граждан;
- б) от 25 до 70 депутатов (включительно), если количество зарегистри-

стрированных избирателей составляет от 500 тысяч граждан до 1 млн граждан;

в) от 35 до 90 депутатов (включительно), если количество зарегистрированных избирателей составляет от 1 млн до 2 млн граждан;

г) от 45 до 110 депутатов (включительно), если количество зарегистрированных избирателей составляет свыше 2 млн граждан.

Самый многочисленный депутатский корпус в России представлен Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан – 110 депутатов (по результатам выборов 2018 г.); минимальный депутатский корпус представлен в Думе Чукотского автономного округа – 15 депутатов (по результатам выборов 2016 г.).

Депутаты в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации избираются на срок, установленный конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, не превышающий пять лет на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы проводятся по смешанной системе: не менее 25 % депутатов должны избираться по пропорциональной системе по единому избирательному округу (за исключением городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга и Севастополя). Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации считается правомочным, если в его состав избрано не менее 2/3 от общего количества депутатов. Вновь избранный законодательный (представительный) орган субъекта должен провести первое заседание в течение 30 дней с момента его избрания.

Полномочия законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации:

1) нормотворческие:

а) принятие конституции (устава) субъекта, внесение поправок в конституцию (устав) субъекта;

б) принятие иных правовых актов;

2) в сфере взаимодействия с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) заслушивание отчетов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

б) заслушивание информации о деятельности иных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

3) контрольные полномочия:

а) за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации;

б) за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации;

в) за исполнением бюджетов территориальных внебюджетных фондов;

г) за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта;

4) иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена должность высшего должностного лица: главы и (или) председателя правительства республики, главы администрации, губернатора.

Исполнительную власть Российской Федерации возглавляет Правительство Российской Федерации. Основными должностными лицами Правительства являются Председатель, его заместители и федеральные министры.

Все органы исполнительной власти могут быть представлены федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами. Руководители федеральных служб и агентств, за исключением тех, кто напрямую подчиняется Президенту Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от нее Правительством Российской Федерации по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб и агентств.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации:

а) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ч. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»(далее – ФЗ № 184));

б) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 3.2 ст. 18 ФЗ № 184). Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

В настоящее время процедура прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации предусмотрена в 75 субъектах Российской Федерации.

Кандидаты на должность высшего должностного лица выдвигаются политическими партиями либо могут предложить свою кандидатуру в порядке самовыдвижения. Предложения кандидатур вносятся Президенту Российской Федерации. Каждая политическая партия может предложить не более трех кандидатур.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации:

- 1) в сфере законодательной власти:
 - а) обнародовать либо отклонять законы, принятые законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации;
 - б) вправе участвовать в работе законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
 - в) требовать созыва внеочередного заседания;
 - г) отчитываться о проделанной работе перед законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации;
- 2) в сфере исполнительной власти:
 - а) формировать высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
 - б) координировать деятельность исполнительного органа с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 3) иные полномочия, предусмотренные законодательством (например, представлять субъект Российской Федерации в отношениях с органами публичной власти).

Судебная власть в России в соответствии со ст. 118 Конституции Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Понятие «государственное управление» в широком смысле охватывает не только деятельность органов исполнительной ветви власти, но деятельность органов судебной власти. С одной стороны, статус органов судебной власти объясняется независимостью и беспристрастностью судей, а с другой – рассмотрением ими жалоб и осуществлением правосудия только судьями. Прокуратуру тоже относят к субъекту государственного управления как систему органов, осуществляющих надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми участниками общественных отношений.

В целом система органов государственной власти, как и система государственного управления, является рационально организованной, усовершенствованной. Исключено в настоящее время дублирование функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти. Следует отметить, что органы государственного управления осуществляют свою деятельность от имени и по поручению государства, обладают компетенцией, установленной нормативными правовыми актами. Вопросы дальнейшего усовершенствования деятельности и структуры органов государственной власти находятся в поле зрения законодателя и правоприменителя.

В настоящее время наблюдается тенденция к созданию государства, которое может быть успешным на международной арене, ориентировано на взаимодействие с обществом в целом, с каждым гражданином во внутригосударственных отношениях. С этой целью осуществляется упразднение большого количества органов исполнительной власти, четкое определение компетенции вновь созданных.

К сожалению, понятие органа исполнительной власти в законодательстве Российской Федерации на сегодняшний день отсутствует. Но при этом определена компетенция федеральных органов исполнительной власти. Так, функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возлагаются на федеральные министерства, по контролю и надзору – на федеральные службы, а на федеральные агентства – функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Административно-правовой статус каждого органа власти представленной системы включает в себя правовые основы, устанавливающие условия и порядок создания этих органов. При формировании структуры федеральных органов исполнительной власти таковой основой служат нормы ст.ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации¹. При этом следует говорить о наличии на определенном этапе государственной жизни соответствующих времени фактических обстоятельств, в том числе политических, экономических или социальных условий для формирования органов государственного управления.

Вопросы компетенции органа являются первоочередными в ходе формирования государственного органа и организации его деятельности. Компетенция выступает организационно-юридической основой, выражает политическую сущность государственного органа, перераспределяется между структурными подразделениями органа, аппаратом – государственными служащими. В зависимости от ее характера и объема устанавливаются организационная структура и штаты органа, определяются формы и методы деятельности государственных служащих в структурных подразделениях. Классифицировать компетенцию органа исполнительной власти можно по объему полномочий: общая компетенция – для высших органов исполнительной власти федерального и регионального уровня; отраслевая компетенция – для находящихся во главе отдельных отраслей управления федеральных министерств (за исключением указанных выше органов) и межотраслевая компетенция – для отдельных федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Общие направления и предметы ведения органа исполнительной власти, его место и роль в системе государственного аппарата определены в компетенции органа исполнительной власти, которая разрабатывается, утверждается в ходе его формирования и может изменяться в последующем. Предметами ведения органа исполнительной власти выступают объекты сферы деятельности (или отдельные вопросы), в которых проявляется функция этого органа².

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Лазарев Б. М. Сочетание отраслевого и территориального управления в СССР // Сочетание отраслевого и территориального управления в СССР и ГДР / отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1982. С. 8–11.

§ 3. Роль законности и правопорядка в деятельности органов внутренних дел на примере ГИБДД МВД России

Роль законности и правопорядка может быть рассмотрена с различных позиций и, конечно же, прежде всего с точки зрения интересов государства и личности. Для государства эта роль определяется в зависимости от того места, которое занимают законность и правопорядок в правовом регулировании общественных отношений.

На современном этапе развития общества под законностью понимается общественно-политический режим в правовом государстве, состоящий в неукоснительном осуществлении предписаний закона всеми правоприменителями и лицами, участвующими в обеспечении порядка.

Особое место в системе органов государственного управления принадлежит органам внутренних дел (далее – ОВД), которые выполняют функции по охране общественного порядка и безопасности, борьбе с преступностью, обеспечению безопасности дорожного движения и т. п.

Законность должна выступать одним из доминирующих принципов деятельности органов полиции. Определение законности следует анализировать, исходя из характеристики отношений органов правопорядка с обществом, внутри коллектива и между подразделениями.

Сущность законности в деятельности сотрудников ОВД состоит в строгом соблюдении Конституции Российской Федерации, федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов, другими словами, все действия сотрудников ОВД должны быть в четком соответствии с уголовными, уголовно-процессуальными, административными и административно-процессуальными актами¹.

Статья 6 ФЗ № 3 регламентирует, что «полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом. Всякое ограничение прав, свобод и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом. Сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий. Сотрудник полиции не имеет право в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства.

В ОВД уделяется значительное внимание укреплению служебной дисциплины, в том числе посредством профилактической и предупреди-

¹ Корнев А. П. Административное право России : учебник в 3-х частях. М., 2016. С. 376.

тельной работы. Данная деятельность является многоаспектной, включает в себя различные направления, одним из которых является соблюдение сотрудниками полиции транспортной дисциплины, поскольку это отражает внешнее состояние дисциплины в органах внутренних дел, формирует положительный имидж сотрудника полиции. Обоснованными решения являются лишь тогда, когда для их принятия было достаточно законных фактических оснований. Вместе с тем круг полномочий, которые имеются у сотрудника полиции определяется государством, не конкретным ведомством или группой лиц, а именно государством, которые выражаются, прежде всего, в жестких требованиях, предъявляемых к каждому конкретному сотруднику полиции.

При выполнении профессиональных обязанностей каждый сотрудник полиции руководствуется не только правовыми предписаниями, но и внутренними убеждениями в законности и целесообразности принимаемых решений. Еще один важный момент, на который, безусловно, следует обратить внимание при рассмотрении понятий «законность» и «дисциплина», – правовое воспитание сотрудников полиции. Деятельность сотрудников правоохранительных органов влияет на восприятие закона как на справедливую, равную меру свободы для всех и каждого. В данном случае речь идет об оценке качества работы сотрудников правоохранительных органов: авторитете, профессионализме, уровне доверия граждан и уверенности в правильности их (сотрудников органов внутренних дел) деятельности. В указанном контексте важную роль играет уровень правового сознания и правовой культуры представителей ОВД.

Бесспорно, в формировании положительного имиджа сотрудника полиции в целом большую роль имеет пример руководителя. Ряд ученых отмечают, что здесь наиболее важным является личный пример¹.

Для поддержания служебной дисциплины руководители обязаны создать такие условия трудовой деятельности, которые позволяют подчиненным эффективно реализовывать свои профессиональные обязанности, не создают лишних препятствий. При должной организации труда достаточно активно воздействуют на поведение людей дисциплинарные взыскания и поощрения, ввиду того, что они применяются объективно, при организации труда, которая позволяет подчиненным не отвлекаться на посторонние задачи².

¹ Канунникова Н. Г. К вопросу об управлении деятельностью органов внутренних дел и правовом воспитании их сотрудников // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 31.

² Фомичев А. Ю., Павлова Е. В., Капустина Е. Г. Законность и дисциплина в деятельности сотрудников ГИБДД как основополагающий фактор формирования положительного имиджа сотрудника полиции : методические рекомендации. Орёл : ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2019. С. 47.

При обеспечении принципа законности в деятельности органов внутренних дел важное значение приобретает именно выявление причин и условий противоправной деятельности как самих сотрудников полиции, так и физических лиц, ввиду того, что гораздо разумнее бороться с причиной, чем с наступившими последствиями, и речь здесь идет не только о правовом аспекте, но и о финансовой составляющей. Ибо нарушение законности, выразившееся в совершении преступления, в том числе коррупционной направленности, влечет значительные финансовые убытки для государства в целом.

Нельзя не согласиться с мнением ряда ученых-правоведов, которые полагают, что это различные категории, которые чаще всего бывают и в совокупности, но каждая по отдельности влияет на обеспечение законности в государстве¹.

Исследование точек зрения на понятие причин и условий, способствующих совершению преступлений и иных нарушений норм права, свидетельствует о значимости выявления указанных факторов, ввиду того, что это поможет предотвратить нарушения норм права, а главное, позволит сформировать у граждан стойкое убеждение в необходимости соблюдения правовых предписаний².

Данное умозаключение распространяется и на деятельность сотрудников полиции, в том числе при выявлении причин и условий, которые способствовали нарушению законности самими сотрудниками ОВД. Зачастую такие причины легко устранимы обычными правовыми средствами, путем внесения изменений в действующие нормы права.

В этой связи актуальным является вопрос соблюдения законности в области обеспечения безопасности дорожного движения (сотрудниками Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения (далее – ГИБДД МВД России)). Так, например, одна из мер, позволяющая бороться со взятками на дорогах, это введение нормы, позволяющей в течение установленного времени оплатить сумму административного штрафа за нарушение правил дорожного движения в размере 50 %. Повсеместно распространено использование приборов фото- и видеофиксации, что исключает контакт участника дорожного движения с инспектором ГИБДД МВД России и целый ряд других правовых предписаний.

Устранить причины и условия, способствующие нарушениям норм права среди сотрудников ГИБДД МВД России, можно и комплексом организационных мер, в том числе связанных с осуществлением контрольной

¹ Литвинов А. Н. Предупреждение преступлений и правонарушений. М. : ЮРКНИГА, 2019. С. 3.

² Лебедев В. В. Мотивация профессиональной деятельности сотрудников ИТУ / Актуальные проблемы морально-психологической подготовки личного состава органов внутренних дел (по материалам научно-практической конференции). М., 2012. С. 77.

функции непосредственных руководителей (возможность отследить деятельность конкретного инспектора в режиме интернет-связи и т. д.).

Однако необходимо отметить, что, несмотря на принимаемые меры, сотрудники ГИБДД все же допускают нарушения при исполнении своих служебных обязанностей, что в последующем приводит к обжалованию их неправомερных действий в суде.

Вопросы обеспечения безопасности являются основной задачей любого общества и государства. Одной из важнейших проблем мирового сообщества, в том числе и России, является безопасность дорожного движения, которая занимает одну из приоритетных позиций среди обеспечения государственных интересов, первостепенных социально-экономических и демографических задач многих стран. Аварийность на автомобильном транспорте приносит огромный материальный и моральный вред как отдельным гражданам, так и обществу в целом. Дорожно-транспортный травматизм на дорогах приводит к серьезным последствиям, которые могут сказываться всю жизнь и даже приводить к инвалидности и исключению из трудовой сферы деятельности граждан трудоспособного возраста. Решение вопросов по обеспечению безопасности дорожного движения зависит от специфики реализации основных направлений проводимой политики Российской Федерации в данной области посредством нормативного правового регулирования.

Оценивая современную ситуацию, складывающуюся на дорогах, можно отметить, что характеризуется она достаточно высокой интенсивностью дорожного движения, большим количеством транспортных средств, участием огромного количества людей, что само по себе допускает возможность возникновения дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) различного уровня. В этой связи деятельность ОВД по обеспечению безопасности дорожного движения, пресечению неправомερных действий, совершаемых участниками дорожного движения, а также предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий является первоепенной и по своей сути многоплановой.

Следует отметить, что за период с января по декабрь 2021 г. произошло 133 331 ДТП, что на 3,1 % ниже аналогичного периода в 2020 г., число погибших ниже на 5,8 % (14 874), раненых – на 4,2 % (167 856)¹.

Достигнуты целевые показатели федерального проекта «Безопасность дорожного движения». Транспортный риск составил 2,47, социальный риск – 10,2. Отмечено снижение показателя тяжести последствий ДТП.

¹ Официальный сайт Научного центра безопасности дорожного движения МВД России. URL: <https://нцбдд.мвд.рф/> (дата обращения: 10.04.2022).

Наиболее распространенными видами ДТП оказались столкновение транспортных средств, наезд на пешехода и съезд с дороги. На эти же виды приходится и наибольшее число погибших.

Особую обеспокоенность вызывает существенный рост аварийности с участием детей в возрасте до 16 лет и с участием каршеринговых транспортных средств и средств индивидуальной мобильности, оснащенных электродвигателем. Так, в течение 9 месяцев 2021 г. с участием несовершеннолетних лиц (до 18 лет) произошло 15 263 ДТП, в которых погибли 573 человека и 16 906 получили ранения. В указанном периоде произошло увеличение удельного веса таких ДТП и пострадавших в общем их массиве. Доля ДТП увеличилась с 15 до 15,8 %, погибших – с 5 до 5,4 %¹.

По итогам 9 месяцев 2021 г. отмечается увеличение долевых показателей детского дорожно-транспортного травматизма. Доля количества ДТП с участием детей от всех ДТП, произошедших на территории Российской Федерации в течение 9 месяцев, возросла с 11,9 % в 2020 г. до 12,7 % в 2021 г., удельный вес погибших увеличился с 3,4 % до 4 %, раненых – с 10,3 % до 11 %. Всего было зарегистрировано 12 236 ДТП с пострадавшими детьми в возрасте до 16 лет, в которых погибли 422 и ранены 13 375 детей².

В то же время ростом характеризуется и показатель тяжести последствий: с 2,7 % за 9 месяцев 2020 г. до 3,1 % за 9 месяцев 2021 г.

Значительное увеличение доли погибших детей среди всех погибших в ДТП произошло в республиках Татарстан (в 2 раза – до 5,1 %) и Калмыкия (в 4,3 раза – до 14,3 %), г. Москве (в 2 раза – до 3,3 %), Пермском крае (в 6,8 раза – до 7,5 %), Брянской (в 5 раз – до 5 %), Липецкой (в 2 раза – до 7,5 %), Новгородской (в 3,8 раза – до 6,9 %) и Свердловской (в 6,1 раз – до 6,8 %) областях.

Необходимо отметить, что подавляющее большинство (78,9 %) ДТП с участием детей по-прежнему происходит по причине нарушения водителями правил дорожного движения. В этих происшествиях зафиксировано увеличение числа погибших детей на 7,1 % (364).

Распределение показателей аварийности в структуре детского дорожно-транспортного травматизма показывает, что наиболее часто в течение 9 месяцев 2021 г. дети участвовали в ДТП в качестве пассажиров транспортных средств (44,8 %) и пешеходов (40 %). Наименьшее значение удельного веса (5,3 %) отмечается в ДТП с детьми-водителями мототранспорта. Следует отметить, что наибольшая доля погибших детей приходится на детей-пассажиров (64,7 %), а наименьшая – на детей-водителей мототранспорта (5 %) и велосипедистов (6,2 %).

¹ Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2021 г. Информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России». 2021. С. 19.

² Там же. С. 23.

За 9 месяцев 2021 г. произошло 416 ДТП, сведения о которых внесены в официальную статистическую информацию, в которых участвовали лица, передвигающиеся на средствах индивидуальной мобильности (далее – СИМ), оснащенных электродвигателем. В данных происшествиях погибли 10 и ранены 438 человек¹.

Наибольшее количество ДТП с участием лиц, передвигавшихся на СИМ, зарегистрировано в г. Москве (99), г. Санкт-Петербурге (75), Краснодарском крае (30), Свердловской области (27). Двое погибших, передвигавшихся на СИМ, зарегистрировано в ДТП, произошедших в г. Москве. По одному погибшему в г. Санкт-Петербурге, республиках Татарстан и Башкортостан, Сахалинской, Свердловской, Московской, Тверской и Новосибирской областях.

В 283 ДТП (68 %) с участием СИМ виновными в его совершении являлись водители транспортных средств: в этих происшествиях погибли 3 человека и 302 получили ранения.

6 из 10 погибших лиц, передвигающихся на СИМ, получили смертельные травмы в ДТП, произошедших в темное время суток, при том, что наибольшее количество ДТП (76 %) произошло в светлое время суток.

Наиболее частыми местами совершения ДТП с участием СИМ являлись: выезд с прилегающей территории (89 ДТП), нерегулируемый перекресток неравнозначных улиц (77 ДТП), нерегулируемый пешеходный переход (73 ДТП), регулируемый перекресток (71 ДТП), регулируемый пешеходный переход (69 ДТП).

Половина погибших лиц, передвигающихся на СИМ, в момент совершения ДТП перемещались перпендикулярно по отношению к движущемуся транспортному средству.

В результате анализа показателей аварийности в местах, контролируемых комплексами автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения, установлено их значительное позитивное влияние как на снижение уровня аварийности в стране в целом, так и в местах их использования.

В последнее время реализуются меры по совершенствованию законодательной базы в этой области, ОВД производится усиление предупредительных мер, позволяющих со временем снизить отрицательную статистику, характеризующую состояние безопасности в обществе. Государство предпринимает множество действий для того, чтобы повысить эффективность мер безопасности в данной сфере. Естественно, активное развитие системы наблюдения за дорожным движением, установление целой сети камер фото- и видеофиксации, улучшение качества дорожных условий и

¹ Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2021 г. Информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России». 2021. С. 24.

более активная профилактика ДТП среди всех наиболее активных участников дорожного движения влечет за собой положительную динамику.

Таким образом, подводя краткий итог сказанному, хочется отметить, что решение проблемы обеспечения безопасности дорожного движения во многом лежит в плоскости повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД МВД России, так как одним из главных источников опасности для безопасности дорожного движения и ее участников является несоблюдение установленных законодательством предписаний.

ГИБДД, являясь основным субъектом государственного контроля в сфере непосредственного обеспечения дорожной безопасности, выполняет целый комплекс задач и функций, относящихся в целом ко всей государственной системе обеспечения безопасности дорожного движения. На современном этапе развития транспортного права многие ученые отмечают излишнюю функциональную перегруженность ГИБДД, в частности, выполнение помимо прямых надзорных обязанностей еще и управленческих функций межведомственного характера.

Поддержание надлежащего состояния безопасности дорожного движения, безопасность пешеходов, безопасность пассажиров при передвижении на транспорте, интенсивность развития транспортной системы и многое другое, непосредственно связанное с деятельностью ГИБДД, определяют множество трудностей в осуществляемой подразделением деятельности.

Законодательное закрепление деятельности ГИБДД МВД России регламентируется целым комплексом нормативных правовых актов. Среди них существуют акты различной юридической силы. Основным из них является Федеральный закон Российской Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹.

При выполнении функций по обеспечению безопасности дорожного движения сотрудниками ГИБДД МВД России особую важность представляет необходимость соблюдения норм права самими сотрудниками, т. е. их деятельность должна соответствовать закону. Контроль и ответственность за точное и неуклонное соблюдение нормативных правовых актов осуществляются руководителями органа или подразделения ОВД. Законность в работе каждого органа, подразделения складывается из законности деятельности и поведения их сотрудников, руководителей.

Таким образом, проблема законности в деятельности сотрудников ГИБДД МВД России приобретает особое значение, поскольку от качества реализации этого принципа зависит напрямую и состояние безопасности дорожного движения. К сожалению, сегодня в условиях российской дейст-

¹ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

вительности существует серьезное препятствие для соблюдения принципа законности в виде коррупционных проявлений.

Мерами по противодействию коррупции в ОВД в целом и в деятельности ГИБДД МВД России в частности могут быть: установление достойного денежного содержания сотрудников; проведение антикоррупционного воспитания и обучения; проверка нормативных правовых актов системы МВД России на антикоррупционной экспертизе¹; проведение постоянного мониторинга коррупционных правонарушений; применение поощрительных мер за безупречное несение службы; создание института общественного и парламентского контроля за деятельностью органов внутренних дел; осуществление взаимодействия с комиссиями по борьбе с коррупцией; создание независимой комиссии оценки фактов коррупционного поведения².

В целом вопрос о роли законности и правопорядка в деятельности ОВД является актуальным, поскольку именно ОВД занимают особое место в системе правоохранительных органов в качестве субъектов, обеспечивающих правопорядок. Деятельность ОВД является подзаконной, поэтому строгое соблюдение нормативных правовых актов является обязательным условием их функционирования.

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов правовых актов : федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ : принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 3 июля 2009 г. : одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 8 июля 2009 г. // Российская газета. 2019. 25 июля.

² О противодействии коррупции : федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 19 декабря 2008 г. : одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 22 декабря 2008 г. // Российская газета. 2019. 20 марта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы:

1. Государственное управление в России прошло определенные этапы становления и развития. Если во времена Древней Руси государственное управление напрямую было связано с военным управлением и основывалось на принципе вассалитета, то формирование относительно самостоятельной административной (аппаратной) власти в России приходится на XIV век, ко времени правления Ивана IV Грозного. Значимым этапом в истории становления государственного управления является принятие реформ Петром I, в результате которых в России приказы были заменены на коллегии, создавалась новая система государственной службы. При Александре I (1801–1825) в результате ряда глубоких реформ российская система государственного управления становится более четкой и разветвленной, усиливаются элементы законности. Происходило также дальнейшее реформирование системы органов государственного управления. В советский период действовала командно-административная система, считается, что государственное управление советского времени в период с 1917 по 1985 гг. основывалось на принципе народовластия. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. ознаменовало переход к модели капиталистического государственно-правового регулирования.

2. Сегодня государственное управление в широком смысле рассматривается как деятельность всех органов государственной власти, а в узком смысле – деятельность органов исполнительной власти, наделенных от имени государства властными полномочиями, направленную на упорядочение общественных отношений. В этой связи в системе органов исполнительной власти особое значение приобретает деятельность ОВД по обеспечению правопорядка и законности.

3. Принципы государственного управления – это основополагающие начала, положения, в которых раскрывается сущность и внутренняя согласованность элементов системы государственного управления. Их можно условно представить двумя группами: общие принципы, которые относятся к государственному управлению в целом без отнесения к какой-либо конкретной сфере, специальные или отраслевые, относящиеся к отрасли управления.

4. Функции государственного управления – это целенаправленное воздействие государственного управления на объект управления. Их условно можно подразделить на общие (основные), такие как руководство, планирование, прогнозирование, регулирование и т. д. и специальные (специфические). Перечень специальных функций государственного управления установить чрезвычайно трудно, так как государственный орган имеет множество направлений деятельности, обеспечивающей выполнение его основных задач.

5. К основным принципам федеративного устройства современной России относятся: государственная целостность, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; единство системы государственной власти; равноправие и самоопределение народов России; государственный суверенитет; равноправие субъектов и единство конституционно-правовой системы¹.

6. В Российской Федерации имеет место разделение власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Все органы государственной власти осуществляют свою деятельность во взаимодействии между собой, но при этом с соблюдением принципа разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

7. Роль законности и правопорядка в деятельности ОВД сводится к точному соблюдению и исполнению нормативных правовых актов как сотрудниками ОВД, так и обязательностью выданных ими законных предписаний для выполнения другими участниками общественных отношений. Законность граничит и переплетается со служебной дисциплиной сотрудника органа внутренних дел.

В данной работе были решены следующие задачи:

1) изучены исторические аспекты государственного управления, его понятие, принципы и функции;

2) рассмотрена современная модель и принципы федеративного устройства Российского государства, система органов государственной власти в Российской Федерации;

3) дан анализ роли законности и правопорядка в деятельности органов внутренних дел на примере ГИБДД МВД России;

4) дана оценка эффективности современного государственного управления и административных реформ.

¹ Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник / под общ. ред. Д. В. Пожарского, И. А. Андреева [и др.]. М. : Академия управления МВД России, 2020. С. 207.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы:

1. **Российская Федерация. Законы.** Конституция Российской Федерации : текст с изменениями и дополнениями на 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.06.2022). – Текст : электронный.

2. **Российская Федерация. Законы.** Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 9 июля 2021 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.06.2022). – Текст : электронный.

3. **Российская Федерация. Законы.** О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.06.2022). – Текст : электронный.

4. **Российская Федерация. Законы.** Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ : принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 3 июля 2009 г. : одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 8 июля 2009 г. // Российская газета. – 2019. – 25 июля // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.06.2022). – Текст : электронный.

5. **Российская Федерация. Законы.** О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 19 декабря 2008 г. : одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 22 декабря 2008 г. // Российская газета. – 2019. – 20 марта // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.06.2022). – Текст : электронный.

6. **Российская Федерация. Законы.** О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ : принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 15 ноября 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 50. – Ст. 4873. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.06.2022). – Текст : электронный.

II. Учебная, научная литература и иные материалы

1. **Игнатов, В. Г.** Государственная служба : учебник / В. Г. Игнатов. – Москва; Ростов-на-Дону : МарТ, 2004. – 527 с. – ISBN 5-241-00369-X : 5000. – Текст : непосредственный.

2. **Канунникова, Н. Г.** К вопросу об управлении деятельностью органов внутренних дел и правовом воспитании их сотрудников // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 31. – Текст : непосредственный.

3. **Козлов, Ю. М.** Административное право : учебник для вузов. – Москва, 1999. – 437 с. – URL: <http://biblio-online.ru/bcode/445634> (дата обращения: 10.06.2022). – Текст : электронный.

4. **Коренев, А. П.** Административное право России : учебник в 3-х частях / А. П. Коренев. – Москва, 2016. – 376 с. – URL: <http://biblio-online.ru/bcode/445634> (дата обращения: 10.06.2022). – Текст : электронный.

5. **Лазарев, Б. М.** Сочетание отраслевого и территориального управления в СССР // Сочетание отраслевого и территориального управления в СССР и ГДР / Б. М. Лазарев. – Москва, 1982. – 160 с. – URL: <http://biblio-online.ru/bcode/445634> (дата обращения: 10.07.2022). – Текст : электронный.

6. **Лебедев, В. В.** Мотивация профессиональной деятельности сотрудников ИТУ : Актуальные проблемы морально-психологической подготовки личного состава органов внутренних дел (по материалам научно-практической конференции) / В. В. Лебедев. – Москва, 2012. – 177 с. – URL: <http://biblio-online.ru/bcode/445634> (дата обращения: 10.06.2022). – Текст : электронный.

7. **Литвинов, А. Н.** Предупреждение преступлений и правонарушений / А. Н. Лебедев – Москва : ЮРКНИГА, 2019. – 158 с. – URL: <http://biblio-online.ru/bcode/445634> (дата обращения: 11.06.2022). – Текст : электронный.

8. **Оболонский, А. В.** Государственная служба (комплексный подход) : учебное пособие. – 2-е изд. / А. В. Оболонский. – Москва : Дело, 2000. – 512 с. – Текст : непосредственный.

9. **Пожарский, Д. В.** Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник / Д. В. Пожарский, И. А. Андреев [и др.]. – Москва : Академия управления МВД России, 2020. – 404 с. – Текст : непосредственный.

10. **Попов, Л. Л.** Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев. – Москва : РГ-Пресс, 2016. – 568 с. – ISBN 978-5-9988-0377-2. – Текст : непосредственный.

11. **Соловьев, С. М.** История России с древнейших времен. Сочинения : в 18 кн. / С. М. Соловьев. – Москва, 1988. – Текст : непосредственный.

12. **Турчинов, А. И.** Управление государственной гражданской службой Российской Федерации : монография / А. И. Турчинов. – Москва : РАГС, 2009. – 118 с. – Текст : непосредственный.

13. **Ужанков, А. Н.** «Слово о Законе и Благодати» и другие творения митрополита Илариона Киевского /А. Н. Ужанков. – Москва, 2013. – URL: <http://biblio-online.ru/bcode/445634> (дата обращения: 25.06.2022). – Текст : электронный.

14. **Уманская, В. П., Малеванова, Ю. В.** Государственное управление и государственная служба в современной России // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.06.2022). – Текст : электронный.

15. **Фомичев, А. Ю.** Законность и дисциплина в деятельности сотрудников ГИБДД как основополагающий фактор формирования положительного имиджа сотрудника полиции : методические рекомендации / А. Ю. Фомичев, Е. В. Павлова, Е. Г. Капустина. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2019. – 47 с. – Текст : непосредственный.

III. Интернет-ресурсы

1. Официальный сайт Госавтоинспекции. – URL: <https://гибдд.рф/> (дата обращения: 20.06.2022). – Текст : электронный.

2. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2021 года. Информационно-аналитический обзор. – Москва : ФКУ «НЦ БДД МВД России». – 2021. – С. 19. – Текст : электронный.

3. Официальный сайт Научного центра безопасности дорожного движения МВД России. – URL: <https://нцбдд.мвд.рф/> (дата обращения: 10.06.2022). – Текст : электронный.

Учебное издание

Аксенов Сергей Геннадьевич
(доктор экономических наук, профессор)
Мамлеева Дилара Радиковна
(кандидат юридических наук, доцент)
Каримова Гульназ Юрисовна
(кандидат юридических наук, б/з)

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Учебное пособие

Редактор Р. Р. Гафарова

Подписано в печать 23.09.2022

Гарнитура Times

Уч.-изд. л. 2,8

Тираж 55

Выход в свет 30.09.2022

Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 3

Заказ № 67

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*