

## НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ТАДЖИКИСТАНЕ

Анализируются тенденции развития института исполнительной власти в Таджикистане. Отмечается, что исполнительная власть, ее организация и функционирование превращаются в животрепещущую проблему современного государственно-правового развития страны. Опираясь на достижения правовой науки, автор вносит предложения по разумному использованию качественных характеристик исполнительной власти в деле улучшения функционирования публичной администрации, внедрению процедурных и процессуальных норм в ее деятельность, что позволяет сузить спектр административных усмотрений и коррупционных возможностей и достичь высокоэффективного и результативного управления.

**Ключевые слова:** исполнительная власть; реформа; модернизация; регламенты; процедуры.

За период конца XX – начала XXI в. накоплен такой опыт развития цивилизации, который совершенно в другом свете ставит многие проблемы функционирования государственной власти. Это касается и исполнительной власти как одной из наиболее из динамичных ветвей публичной власти, качество функционирования которой сохраняет силу определяющего фактора эффективности государства. Органы исполнительной власти представляют собой самый мощный институт государства. Преимущественно именно они представляют последнее во взаимоотношении с гражданским обществом, с частным интересом.

Современные достижения правовой науки позволяют прояснить ряд значимых особенностей исполнительной ветви государственной власти, учет которых имеет существенное значение в формировании современной модели публичной администрации, отвечающей интересам устойчивого развития страны. Так, в научной литературе справедливо отмечается, что реальные характеристики исполнительной власти «демонстрируют ее значимость для оценки состояния деятельности государственных механизмов» [1. С. 8]. На этой плодотворной методологической основе выявлены не только формальные признаки публичной администрации, но и ее сущностные черты и свойства. Не вдаваясь в перипетии научных дискуссий, заметим: исполнительная власть – объективная необходимость, выражающая организующую сущность государства [2. С. 7]. Она проявляет себя как власть подотчетная и подконтрольная, ответственная и подзаконная, в силу чего административная деятельность приобретает совершенно новые качества. Осуществляемые специальной подгруппой государственных органов исполнительно-распорядительные функции ориентируются на чаяния и нужды населения, выявление его потребностей и их адекватное удовлетворение, оказание качественных публичных услуг. Представленная модель функционирования исполнительной власти, по нашему убеждению, может стать определяющим фактором решения проблемы достижения «эффективного управления», что поставлено стратегией развития.

Таджикская конструкция государственной администрации более склонна к жесткой модели организации, где доминирующая роль принадлежит Президенту как главе исполнительной власти. По природе и характеру выполняемых полномочий, согласно Конституции Республики Таджикистан, Президент является также главой государства [3. С. 49]. Сочетание полномочий по-

следнего с полномочиями главы Правительства позволяют Президенту сосредоточить в своих руках поистине огромную публичную власть и превратиться в ключевую фигуру государственного управления. В целом Конституция существенно изменила конструкцию властотношений: ослаблено прямое организационно-распорядительное влияние законодательной власти на Правительство, система исполнительной власти в лице Президента обрела организационного гаранта своей деятельности, что закладывает правовые основы формирования новой системы государственного управления, основанной на принципах централизации, единства, назначения, единоначалия, персональной ответственности, законности.

В настоящее время в Таджикистане решены далеко не все проблемы, связанные с созданием эффективного и действенного механизма публичного управления, отвечающего требованиям устойчивого развития страны. При этом наблюдается довольно странная ситуация: казалось бы, на началах субординации структурирована исполнительная власть, принят ряд значимых политико-правовых документов, закрепляющих как направления, так и контуры дальнейших административных преобразований. В их числе можно назвать «Стратегию реформирования системы государственного управления», утвержденного Указом Президента Республики Таджикистан от 15.03.2006 г. [4], «Концепцию реформирования государственной службы» и ее одноименную Программу, утвержденные соответственно Постановлениями Правительства Республики Таджикистан от 01.06.2007 г. и 31.08.2007 г. [5]. Тем не менее приходится констатировать слабую эффективность (скорее неэффективность) государственного управления, низкую результативность деятельности структур исполнительной власти.

В чем же причины столь прозаичной ситуации? Обратим внимание на два фактора, имеющих, по нашему мнению, определяющее влияние. Во-первых, в силу неудовлетворительного взаимодействия официальных структур с профильным научным и экспертным сообществом слабо учитываются качественные характеристики исполнительной власти в деле улучшения функционирования публичной администрации. Во-вторых, низкая культура и профессионализм на государственной службе «подстегивают» тенденции некой «феодалной многозначительности» и отчуждения носителей власти, что в свою очередь может не только нести опасность пренебрежительного отношения к частному интересу, но и вызвать апатию граждан.

Для достижения целей, поставленных на политическом уровне, как нам представляется, необходимо решить две взаимосвязанные задачи практического плана. Во-первых, назрела очевидная необходимость заметного усиления роли и значимости человеческого фактора в государственном управлении. Правовой основой такой постановки вопроса служат конституционные нормы, закрепляющие право граждан на участие в политической жизни и управлении делами государства. В качестве методологической основы концепции следует принять посылку о признании гражданина государствообразующим фактором со всеми вытекающими политико-правовыми выводами в свете предложений о модернизации понятийного аппарата современного государства [6. С. 7]. Только превратив человека из простого участника в полноправный субъект управленческих отношений, мы сможем утвердить в обществе и государстве культуру уважения к личности и задействовать «архимедов рычаг» публичного управления, кратко повысив его действенность и результативность. Как составляющая этого магистрального направления на первом этапе назрела очевидная необходимость усиления позиции представительных органов государственной власти (и в особенности законодательного органа страны) в контроле деятельности носителей исполнительной власти.

В соответствии с Конституцией Таджикистана парламент – Маджлиси Оли – участвует в формировании Правительства страны при утверждении соответствующих указов Президента республики, но при этом лишен возможности дальнейшего влияния на практическую содержательную деятельность национальной администрации [3. С. 45]. Поэтому нам представляется вполне соответствующим конституционной конструкции организации исполнительной власти внедрение институтов «парламентское слушание», «парламентский час» для членов правительства, «парламентское расследование», а также выражение парламентом недоверия отдельным руководителям министерств и государственных комитетов. Кроме того, настало время выработать стандарт функционирования публичной администрации, тесно увязав его с рейтинговыми показателями оценки их деятельности населением. В законодательные акты (прежде всего в законы о правительстве, местной власти) и иные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность официальных исполнительных структур, следует внести обязывающие нормы об открытии ими официальных сайтов с периодическим обновлением их содержания и электронного адреса для оперативной коммуникации. Все осязаемые признаки информационного общества ставят проблему так называемого «электронного правительства», что следует все более учитывать в условиях, которые определяют современную миссию исполнительной власти. Его использование с учетом ускоренно развивающейся сферы телекоммуникации позволит улучшить качество услуг по предоставлению информации государственными органами, сократит время обслуживания граждан, количество административных барьеров в развитии бизнеса, уменьшит затраты на администрирование и в целом повысит эффективность управления.

Во-вторых, важно переориентировать исполнительную власть на решение задач, связанных с ее сущностным предназначением в обществе, а именно – организацию исполнения законов. Однако решение этой проблемы в условиях нынешнего состояния Таджикистана, в силу непоследовательного утверждения принципа «разделения властей», оказалось сложным и на редкость неординарным. Доминирующее положение публичной администрации позволяет ей не только дублировать иные ветви власти, но и, пользуясь пассивным и вялым состоянием последних, подменять содержание законодательных установлений ведомственными актами либо административным усмотрением, порой граничащим с произволом [7. С. 123–124]. В результате механизм исполнения законов приобретает субъективный характер, что несет существенные угрозы юридической безопасности страны. Так, при обращении граждан в адрес председателя одного из столичных районов за получением подтверждающей справки о местонахождении общественной организации для представления ее учредительных документов на государственную регистрацию в органы юстиции требовалось представить копии еще незарегистрированных учредительных документов и паспорта руководителя создаваемой организации с заполненным личным листком по учету кадров. Остаются неясными не только мотивы, а самое главное – основание подобного действия местного органа исполнительной власти, в то время как Закон Республики Таджикистан от 12.05.2007 г., № 258 «Об общественных объединениях» строго очерчивает перечень документов, представляемых при оформлении регистрации в уполномоченный государственный орган [8. Ст. 229]. Очевидно, организационное сознание еще не полностью освоило изначальный принцип правового регулирования действий носителей публичной власти: «разрешено только то, что прямо предусмотрено законом». Обратная сторона вышеназванного принципа, что все более проявляет себя в управленческой практике страны, чревата непредсказуемыми последствиями, угрожающими правам и законным интересам граждан и юридических лиц, устоям правовой государственности в целом.

Если противоправные действия и произвольные акты официальных исполнительных структур с одной стороны подтверждают неэффективность контроля за публичной администрацией, то с другой – свидетельствуют об уровне профессионализма носителей исполнительной власти. Значительная часть чиновников, даже весьма высокого ранга, проявляет слабую профессиональную подготовленность, а порой некомпетентность во вверенной сфере деятельности. Критически низким остается правовая культура работников государственных органов и в особенности структур исполнительной власти. По оценкам специалистов, профессионализм на государственной службе оказался намного ниже уровня современных требований, а по некоторым решающим параметрам – и уровня советского периода [9]. В лихие годы гражданского противостояния страна потеряла единую систему подбора и расстановки кадров, злобой дня стала чрезмерная, чаще безрезультатная, сменяемость последних на некоторых уровнях управления. Пользуясь «удачным моментом», в государственный

аппарат пришло много людей некомпетентных, не обладающих специальными знаниями.

Учитывая поистине удручающее состояние отечественной государственной службы, законодатель предпринял действенные шаги по исправлению ситуации, что отразилось в обновлении одноименного законодательного акта. Вступление в силу Закона Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г. № 233 «О государственной службе» открывает новую страницу в административном строительстве страны. Настоящий закон закрепил новые требования, соответствующие международным стандартам правовой регламентации публично-служебных отношений [10. Ст. 166]. К таковым, в частности, относится введение обязательного конкурсного порядка замещения вакантных административных государственных должностей (кроме должностей высшей категории) и дальнейшего исключительно контрактного порядка трудовой деятельности служащих. Рассматриваемые положения имеют непреходящее значение и, на наш взгляд, еще не полностью осмыслены организационным сознанием. Ведь в основу концепции Закона положено новое представление о механизмах управления трудовыми ресурсами: положение определенной части чиновничества, составляющего по существу костяк государственного аппарата, приближается к статусу наемных работников и соответственно теряет статус некой «закрытой корпорации».

Введение трудового договора на государственной службе примечательно с двух позиций: во-первых, создаются организационно-правовые предпосылки стимулирования эффективности работы государственных служащих (в том числе оплата по результатам труда) и оценки их деятельности на определенный период; во-вторых, вводится договорной режим взаимоотношений между государством и служащим, где последний выступает скорее в качестве нанятого на основе доверия эксперта-профессионала по реализации публично-правовых функций. Конкурсный же порядок замещения должностей не только способствует развитию правовой базы противодействия бюрократизму, коррупции, произволу, практики подбора кадров по принципу личной преданности, но и преследует цель путем привлечения «свежих сил» поднять уровень профессионализма и компетентности на государственной службе.

Несмотря на предпринимаемые правовые меры и целый ряд организационных усилий, качественный состав государственных служащих в Таджикистане оставляет желать лучшего, так как, на наш взгляд, сохраняют силу определяющие негативные факторы. В августе 2009 г. ученые Таджикского государственного университета коммерции при содействии Главного управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан провели социологический опрос среди сотрудников центральных государственных органов с целью выявить настроения и нужды государственных служащих и определить их отношение к проводимым реформам. Обобщение опроса выявило небезынтересные зависимости. Во-первых, респонденты высказали целый ряд предложений по дальнейшему совершенствованию административной деятельности. Причем чаще всего они акцентировали внимание на

прекращении практики назначения на должности уровня руководителей отделов, управлений и служб людей «случайных», «малокомпетентных», «далеких от современного понимания управления отраслью». Во-вторых, опрос выявил неудовлетворительное внимание служащих к повышению своего профессионального уровня: всего 5% опрошенных для повышения профессиональных знаний пользуются научной и учебно-методической литературой, лишь единицы имеют навыки пользования компьютерной техникой и Интернетом, абсолютное же большинство опрошенных (81%) источником повышения профессиональной подготовки назвали только законы. При этом, что весьма удивительно, этой ситуацией вполне удовлетворены 52% респондентов и лишь 27% заявили о полной либо частичной неудовлетворенности источниками совершенствования профессиональных знаний и навыков [11. С. 226–227].

Необходимо на платформе критического восприятия деятельности административного аппарата выявить наиболее значимое звено, «подтянув» за которое можно было бы выстроить линию последовательного исправления ситуации. Сейчас уже ясно, что из-за наличия комплекса проблем на уровне профессиональных знаний и навыков носителей исполнительной власти реформы явно вязнут в трясине аппаратного бессилия и своеволия, молчаливого сопротивления чиновников, сочетающегося во многих случаях с безразличием и, мягко говоря, небескорыстием. В данном случае «архимедов рычаг» мы усматриваем в совершенствовании организации и проведения проиллюстрированных выше конкурсов. Нынешняя практика организации и проведения последнего выхолащивает суть идеи, искажает волю законодателя и низводит его до формальной процедуры. Важно придать институту конкурса автономное начало, дистанцировав его от решающего влияния корпоративно-ведомственных начал. Проведение конкурсов, а в дальнейшем и аттестации административных государственных служащих целесообразно вменить в обязанность отдельной учебной структуре, формируемой на базе объединения всех ведомственных учебных заведений.

Предлагаемый порядок, сняв с повестки субъективный фактор, способствует прозрачности государственно-служебных отношений. При изложенной системе органы исполнительной власти могут выступить в роли своеобразных «заказчиков» кадров определенного уровня, а предполагаемое учебное заведение, например Академия государственного управления, взаимодействуя с Главным управлением государственной службы при Президенте республики, вполне может выступить «исполнителем» подготовки и представления востребованных практикой кадров, оценивая при аттестации их профессиональный рост и выявляя «болевые точки» в воспитании их знаний и навыков для дальнейшей разработки адекватных учебных программ.

Кадровый состав необходимо готовить с опережением, а не отставанием, отдавая первостепенное значение формированию передовых мировоззренческих позиций, вытекающих из базовых ценностей развития нашего общества и государства. Ведущие современные мировые державы, такие как Австрия, Италия, Герма-

ния, Франция, лишь проведя после Второй мировой войны реформу своих государственных служб, смогли добиться желаемых результатов в показателях экономического и социального развития. Идеология социальной рыночной экономики, приоритет прав и свобод человека, последовательное утверждение принципов правового государства и «разделения властей», республиканская форма правления, гражданское общество, признание основ местного самоуправления определяют современную философию национальной государственности и качественно новое видение места и роли исполнительной власти. Все эти фундаментальные начала и идеи необходимо донести прежде всего до каждого носителя публичной власти. Лишь встав на путь повышения конкурентоспособности кадров и создания слаженной системы их карьерного роста, мы сможем добиться коренного сдвига в темпах научно-технического прогресса, показателях развития страны, в укреплении социальной справедливости.

Не имеет последовательного научного и логически взаимосвязанного характера и практика формирования организационных форм исполнительной власти. Много в этом деле элементов случайных, субъективных и поверхностных.

Сложившаяся ситуация – явление не нормальное в государственном управлении, ибо прямым путем ведет к превышению полномочий, злоупотреблениям властью, вседозволенности. Тем не менее в последнее время предпринимаются все более действенные практические шаги по исправлению ситуации. Так, согласно Указу Президента Республики Таджикистан от 4 июля 2002 г. «О системе центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» с учетом нарабатанного управленческого опыта были, во-первых, четко выделены пять разновидностей органов исполнительной власти центрального звена: органы при Президенте; Правительство Республики Таджикистан; министерства и государственные комитеты; ведомства при Правительстве Республики Таджикистан; иные центральные органы исполнительной власти; во-вторых, ясно и недвусмысленно закреплены понятие и функциональное назначение каждого (правда, кроме Правительства) из названных организационных форм.

Определяется, что органы при Президенте являются центральными органами исполнительной власти, осуществляющими в пределах установленной законодательством компетенции единую государственную политику в определенной сфере государственной деятельности. Министерство рассматривается как центральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную политику и управление в определенной сфере деятельности и координирующий деятельность других центральных органов исполнительной власти в этой сфере. Государственным комитетом признается центральный орган исполнительной власти, осуществляющий межотраслевую координацию по вопросам своей компетенции, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Ведомствами при Правительстве Республики Таджикистан (комитеты, агентства, главные управления и другие) названы центральные органы исполнительной власти, выполняющие специальные функции –

исполнительные, контролирующие, разрешающие и т.д. – в определенных сферах деятельности. И, наконец, иными центральными органами исполнительной власти признаны центральные органы исполнительной власти, осуществляющие в установленном нормативно-правовыми актами порядке свои функциональные полномочия в различных сферах государственной деятельности [12].

Как видно, Президент Таджикистана предпринял ряд значимых организационно-правовых мер по упорядочению исполнительных структур центрального звена. Примечательно, что упомянутый Указ, оставаясь на позициях преемственности, в основном формально закрепил устоявшиеся в теории административного права понятия традиционных центральных структур управления – министерств, государственных комитетов, ведомств – и тем самым существенно восполнил пробел, имевший место в правовом регулировании новых управленческих общественных отношений. Вместе с тем трудно было согласиться с принятой расстановкой организационных структур. Так, в подгруппе «органы при Президенте» вначале такие структуры, как Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан и Президентская гвардия, обозначались как центральные органы исполнительной власти, что вызвало наши резонные возражения [13. С. 27].

При организационно-правовой характеристике припрезидентских служб, на наш взгляд, важно помнить о том, что Президент Республики Таджикистан является не только главой исполнительной власти, но, что не менее весомо, главой государства. Так, правовым воплощением функции главы государства является конституционно закрепленное полномочие президента «определять основные направления внутренней и внешней политики республики» [3. С. 50]. В силу этого при президенте могут функционировать и структуры, призванные содействовать ему в реализации функции главы государства. Это, например, Исполнительный аппарат, Главное управление государственной службы, Совет безопасности, Совет юстиции и т.д.

Деятельность подобного рода структур по сути носит исполнительный характер, но это обстоятельство не может служить основанием для включения их в число органов исполнительной власти.

В Указе Президента Республики Таджикистан от 4 июля 2002 г. Правительство Республики Таджикистан перечисляется после припрезидентских структур, что также не может не вызывать справедливого неодобрения.

Во-первых, несмотря на то что главой Правительства является Президент, нельзя принижать роль этого органа, имеющего конституционно закрепленный статус. Правительство остается ведущим звеном исполнительной власти Таджикистана. В этом легко можно убедиться, ознакомившись со ст. 1 Конституционного закона от 12 мая 2001 г. «О Правительстве Республики Таджикистан», которая, в частности, гласит: «Правительство Республики Таджикистан возглавляет систему органов государственного управления, обеспечивает их функционирование и согласованное взаимодействие» [14. Ст. 215].

Во-вторых, правительство республики является органом общей компетенции, и поэтому нам представляется не вполне обоснованным его включение в группу центральных органов, к которым традиционно относились органы отраслевого и межотраслевого управления. Если даже допустить такую посылку, то в любом варианте этот орган в иерархии системы исполнительной власти должен следовать после президента страны, невзирая на наличие при последнем любого рода вспомогательных структур.

Существенные пробелы все еще присутствуют в правовом регулировании организации местной администрации. Вновь принятый Конституционный закон от 17.05.2004 г. «О местных органах государственной власти», к сожалению, не смог заметно повлиять на решение существующих организационных неурядиц на местном уровне. Но вначале хотелось бы обратить внимание на ряд положительных моментов настоящего конституционного закона.

Во-первых, он закрепляет качественно новую концепцию организации местной власти, которая, в отличие от предыдущей, больше связана с конституционными положениями.

Во-вторых, в нем впервые в законодательской практике дано определение таким часто используемым в управленческой детальной категориям, как «функция», «возлагаемые полномочия», «совместные полномочия», «исключительные полномочия», а также в целом охарактеризованы составные элементы местной государственной власти.

В-третьих, что особо примечательно, в нем закрепляется такая ранее неизвестная административной практике организационная форма деятельности, как «совещание при председателе». Последний характеризуется как «совещательный орган для рассмотрения и решения соответствующих вопросов» [15. Ст. 627].

Эта законодательная новелла устраняет заметный пробел в организации исполнительной власти на местах и, несомненно, послужит повышению эффективности управленческой деятельности.

Однако рассматриваемый конституционный закон не смог снять рассогласованность в деятельности местных исполнительных структур. Так, его нормы вводят словосочетание «местный исполнительный орган государственной власти». Выбранную удлиненную формулировку вряд ли можно признать удачной, ибо она лишь указывает на родовую принадлежность органа к исполнительной власти, и проблема правового закрепления организационной формы носителей исполнительной власти на местах остается открытой.

Ранее действующая формула «местный Хукумат» (местное правительство) также была далека от совершенства: по смыслу и общепринятым в организационной теории и науке административного права представлением термин «правительство» обычно указывает на деятельность коллегиального органа.

Поднятая проблема больше связана с конституционным пробелом в закреплении правового статуса исполнительной власти и возникшей в этой связи необходимостью редакции соответствующих норм Основного Закона. Тем не менее надлежащие коррективы возможны в рамках текущего законодательства.

Для именованного рассматриваемого круга местных структур исполнительной власти, т.е. органов общей компетенции в традиционном понимании, предпочтительным представляется слово «садорат» (администрация), что вполне соответствует представлениям населения о носителях местной публичной власти.

Более того, настало время снять политическую «оболочку» с должности председателей областей, городов и районов, преобразовав их в ключевые административно-хозяйственные (менеджерские) фигуры.

Как первый шаг в этом направлении следует ввести в законодательство о местной власти норму о назначении указанных должностных лиц распоряжениями президента республики, что не противоречит Конституции. Последняя, как известно, оговаривая назначения председателей областей, городов, районов президентом страны, не содержит названия правовой формы его вердикта [3. С. 51].

После обретения государственной независимости, 20-я годовщина которой отмечается в сентябре 2011 г., Таджикистан находится в состоянии перманентных реформ. Неоднократно создавались, ликвидировались и перестраивались те или иные организационные формы управления, перераспределялись их функции, но эти попытки, к сожалению, не сделали правительство и его структуры ни более компактными, ни более эффективными.

Предпринятое в соответствии с Указом Президента страны от 30.11.2006 г. значительное сокращение численности центральных органов исполнительной власти впоследствии вновь привело к их увеличению; по ряду позиций оно превзошло дореформенные показатели [16].

На конец мая 2011 г. система центральных органов исполнительной власти включала 14 министерств, 3 государственных комитета, 19 приправительственных ведомств и 4 припрезидентские структуры.

В контексте иллюстрации организационно-правовых форм хотелось бы вновь обратить внимание на вопрос, связанный с правильным разрешением соотношения субъективного состава государственного управления и исполнительной власти [17. С. 6–12]. Сегодня для выявления их соотношения, на наш взгляд, накоплен достаточный методологический материал.

Известный российский ученый Д.Н. Бахрах, характеризуя публичную административную власть, заметил, что лишь при последовательной реализации принципа разделения властей последняя приобретает два новых признака – подзаконность и подконтрольность – и превращается во власть исполнительную [18. С. 28].

Видимо, в этой посылке кроется сущностная черта органа исполнительной власти, которая в решающей мере определяется содержанием получаемого им мандата [19. С. 158]. Если последний вручается административному органу непосредственно населением либо законодательной (представительной) властью, то он может быть признан носителем исполнительной власти.

Субъект управления, пройдя через соответствующую процедуру, «наделяется» полномочиями исполнительной власти и приобретает качественно новый правовой статус. Кстати, в России, согласно поправ-

кам от 11.12.2004 г. в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти», кандидатура главы субъекта федерации после рассмотрения депутатами соответствующего законодательного органа аналогично «наделается полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти)» [20. Ст. 4950].

Изложенная позиция позволяет найти «ключ» к решению весьма продуктивного постулата, высказанного еще в начале 1990-х гг. классиком советской школы административистики Ю.М. Козловым: «Все органы исполнительной власти являются субъектами государственного управления, но не все органы государственного управления вправе именоваться носителями исполнительной власти» [21. С. 12]. Такой подход методологически вполне оправдан и несет в себе важное рациональное начало. Он дает возможность:

– во-первых, выделить из всей совокупности организационных форм «опорные точки» государственного управления;

– во-вторых, предостеречь от необоснованного включения в исполнительную ветвь государственной власти отдаленных управленческих структур;

– в-третьих, расставить в логической последовательности и упорядочить все организационные структуры публичной администрации, а также прояснить пределы их полномочий и степень ответственности.

Именно органы исполнительной власти в совокупности представляют собой наиболее объемную и сложную часть государственной администрации, в которой сосредоточены вся управленческая информация и важнейшие средства по обеспечению организационной деятельности государства.

Все иные структуры управленческой иерархии весьма непостоянны и по своей сути представляют собой лишь ту или иную степень оснащенности субъектов исполнительной власти рабочим механизмом и вполне могут носить статус *органа государственного управления*, поскольку отчет своего существования они получают от вышеназванных носителей исполнительной власти.

Предложенный вариант дает возможность, во-первых, четко определить правовой статус основных субъектов исполнительной власти, т.е. «несущий стержень» организационной структуры государственного управления, и, во-вторых, что не менее значимо, определить место иных государственных органов и специфических образований, не являющихся органами исполнительной власти в собственном смысле слова, но служащих лучшим организации и функционированию механизма исполнительной власти.

Деятельность системы управления всех уровней все еще формируется эмпирически, пресловутым методом проб и ошибок, характеризуется низким уровнем административной регламентации, отсутствием гибкого института постоянного мониторинга за административным нормотворчеством. В ходе реформы следует больше внимания уделять процедурным и процессуальным нормам деятельности органов исполнительной власти, что позволит сузить спектр административных усмотрений и коррупционных возможностей посредством создания более широкого и плотного поля «соприкосновения» управления с правом [22. С. 24].

Определенные надежды, связанные с принятием в Республике Таджикистан Кодекса об административных процедурах, вступившего в действие 1 мая 2007 г., из-за непродуманности механизма его реализации оказались несколько преувеличенными [23. Ст. 164]. Между тем с помощью него не только можно добиться открытости и прозрачности управленческой деятельности, но и определить контуры взаимодействия со структурами гражданского общества.

Таким образом, исполнительная власть, ее организация и функционирование превращаются в животрепещущую проблему современного государственно-правового развития Таджикистана. Время требует принятия действенных и кардинальных мер по сдерживанию национальной администрации в гранитных берегах законности. Посему задача создания научно-обоснованной и эффективной системы управления продолжает оставаться на повестке дня.

Эффективное управление современных обществ в век информации и передовых технологий возможно только на основе всесторонней модернизации организации и деятельности государства. Лишь компетентная, экономная и оперативно действующая администрация может осилить эту ответственную задачу. Усиление роли и места публичной организующей деятельности в обеспечении надлежащего функционирования национальной социально-экономической системы обуславливается также факторами мирового финансового кризиса.

Социально-экономические процессы требуют новых способов и институтов управления и регулирования, качественного уровня взаимодействия государства и общества. В стране происходят глубинные изменения, стремительная глобализация диктует новые формы мышления и управленческого поведения. В этих условиях органы исполнительной власти как ведущие звенья национальной администрации призваны функционировать с опережением, показывая наглядные примеры результативного и высокопродуктивного управления.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Исполнительная власть в России. История и современность* / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004.
2. *Волович В.Ф.* Государственная служба как институт административного права // *Правовые проблемы укрепления российской государственности* : сб. ст. Томск, 2005.
3. *Конституция Республики Таджикистан* (на таджикском, русском и английском языках). Душанбе, 2003.
4. *Собрание правовых актов Президента и Правительства Республики Таджикистан*. 2006. Март.
5. *Собрание правовых актов Президента и Правительства Республики Таджикистан*. 2006. Июнь. Август.
6. *Тихомиров Ю.А.* О модернизации государства // *Журнал российского права*. 2004. № 4.
7. *Раззоков Б.Х.* Союз ССР, Таджикистан и некоторые проблемы государственно-правового развития // *Известия Академии наук Республики Таджикистан. Отделение общественных наук*. 2006. № 2.

8. *Ведомости* Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2007. № 5.
9. *Каххаров Г.* Ход экономических реформ в Таджикистане // Народная газета. 2004. 21 янв.
10. *Ведомости* Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2007. № 6.
11. *Раззоков Б.Х.* Правовые проблемы утверждения профессионализма в государственном управлении // Материалы I Душанбинской Международ. науч.-практ. конф. «Актуальные вопросы государственного управления и государственной службы» (г. Душанбе, 15–16 октября 2009 г.). Душанбе, 2010.
12. *Собрание* правовых актов Президента и Правительства Республики Таджикистан. 2002. Июль.
13. *Раззоков Б.Х.* Модель исполнительной власти Таджикистана // *Хаёт ва Конун (Жизнь и Закон)*. 2006. № 2.
14. *Ведомости* Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2001. № 4.
15. *Ведомости* Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2004. № 6.
16. *Указ* Президента Республики Таджикистан от 30.11.2006 г. «О совершенствовании системы центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» // *Джумхурият (Республика)*. 2006. 2 дек.
17. *Севрюгин В.Е.* Исполнительная власть и государственное управление: проблемы соотношения // *Правовые проблемы укрепления российской государственности* : сб. ст. Томск, 2009.
18. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. 6-изд., перераб. и доп. М., 2011.
19. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. М., 2005.
20. *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2004. № 50.
21. *Козлов Ю.М.* Исполнительная власть, сущность, функции // *Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право*. 1992. № 4.
22. *Тихомиров Ю.А.* Управление на основе права. М., 2007.
23. *Ведомости* Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2007. № 3.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 ноября 2011 г.