

ПРОБЛЕМЫ СТРУКТУРИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В статье рассматриваются основные принципы структурирования системы исполнительной власти государства. Показывается специфика соотношения и взаимодействия разноразрядных органов исполнительной власти в условиях современного российского федерализма. Определяются перспективные направления совершенствования механизма государственного управления в процессе построения в России правового государства и гражданского общества.

К. Serov

PROBLEMS OF STRUCTURING AND FUNCTIONING OF EXECUTIVE POWER OF THE STATE IN THE CONTEXT OF THE MODERN RUSSIAN FEDERALISM

The main principles underlying the structure of the state executive authority system are considered in the article. The specificity of correlation and interaction of institutions representing different levels of executive authority in the context of the modern Russian federalism are demonstrated. The author defines the possible ways of perfecting the mechanism of state management in the process of building a state based on the rule of law and on the authority of civil society in Russia.

В качестве основного принципа структурирования органов исполнительной власти федеративного государства высту-

пает принцип единства и разделения властей. Суть этого принципа заключается, с одной стороны, в осуществлении власти

от имени всего государства независимо от того, каким объемом властной компетенции наделен тот или иной орган¹, а с другой стороны, в разграничении предметов ведения и распределении властных полномочий² между разноуровневыми государственными и муниципальными органами которые наряду с собственно управленческой деятельностью осуществляют функции взаимного сдерживания и контроля в целях недопущения абсолютизации властных полномочий и возможного властного произвола.

В соответствии с принципом единства и разделения властей в теории и на практике по общему правилу принято выделять три ветви государственной власти: законодательную, исполнительную, судебную.

В рамках каждой из перечисленных ветвей структурирование государственных органов осуществляется, прежде всего, в соответствии с такими общими принципами федерализма, как двухуровневость и целостность. Принцип двухуровневости подразумевает градацию государственных органов исполнительной власти на федеральные и региональные (создаваемые на уровне субъектов). Принцип целостности предполагает рассмотрение государственной власти как единой системы, элементы которой выполняют различные по форме и содержанию виды деятельности, которые, вместе с тем, подчинены единой цели — сохранению государственно-организованного сообщества и обеспечению условий для его поступательного развития. Целостность как принцип структурирования органов власти федеративного государства подразумевает не только территориальное единство и единство государственной власти (что вытекает из такого свойства, как государственный суверенитет), но также и то, что, несмотря на градацию видов деятельности в рамках конкретной ветви государственной власти, совокупность функционирующих органов представляет собой единую систему, элементы которой не обладают самозначимостью и не могут вы-

ступать от собственного имени как в международных, так и во внутригосударственных правоотношениях³. Только в своей целостности государственные органы, выполняющие конкретные функции государства, могут рассматриваться как составляющие той или иной ветви государственной власти.

Таким образом, в развитом федеративном государстве федеральная власть и властные структуры субъектов федерации, развиваясь в конституционных рамках достаточно самостоятельно, призваны успешно решать задачи единого государства и эффективно выражать интересы единого народа.

Исходя из общих принципов структурирования органов власти федеративного государства в качестве основополагающего начала организации системы *исполнительной власти* в контексте теоретической модели современного российского федерализма следует выделить принцип сочетания методов централизации и децентрализации. Метод централизации предполагает построение «вертикали государственной власти», замыкающейся на федеральный центр. В свою очередь, метод децентрализации основывается на разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами. Данный метод позволяет субъектам самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их компетенции⁴, а также выступать в качестве равноправных субъектов договорных отношений при решении вопросов, отнесенных к совместному ведению федерации и субъектов.

Следует подчеркнуть, что в современных условиях приоритетным направлением региональной политики федеративного государства является обеспечение управляемости властных структур субъектов на всей государственной территории.

Из сказанного следует, что в настоящий момент в Российской Федерации оформились две достаточно полярных системы интересов: федерации в целом (а точнее —

федерального центра) и регионов. Такая биполярность порождает тенденции централизации и децентрализации управленческих функций, связанных с правотворческими и правоприменительными процессами. Преимущества децентрализации в сфере принятия экономических и политических решений наиболее ощутимы в условиях относительно небольшой и однородной территории с численностью населения 1–2,5 млн человек.

Вместе с тем, в децентрализации экономического и политического управления есть и существенные недостатки. Даже при прагматической децентрализованной политике важно, чтобы центр имел возможность, соблюдая в целом нейтралитет в отношении региональных управленческих структур, в случае необходимости осуществлять правомерное вмешательство в их деятельность с тем, чтобы обеспечить реализацию этими структурами определенных функциональной компетенцией обязательств, а также реализовывать меры юридической ответственности в случаях невыполнения этих обязательств и злоупотребления властными полномочиями.

В подобном понимании достаточно высокая степень централизации властных структур в государстве способствует предотвращению двух опасностей: с одной стороны, появлению «суверенных» неподотчетных не только населению региона, но и центральному государственному аппарату органов, претендующих на некие дополнительные (по сравнению с Конституцией России и федеральным законодательством) властные полномочия, а с другой стороны, проявлению «дисперсии» региональной власти, выражающемуся в ее «рассеивании» и, как следствие, утрате региональными органами собственно властной функциональной нагрузки⁵.

При этом в федерации нельзя игнорировать и еще одно правило распределения власти, которое может быть представлено как требование политической справедливости: каждый государственный орган,

каждое должностное лицо, выборный представитель и т. д. должны иметь по закону столько власти, сколько необходимо для выполнения их функций и задач.

В настоящее время в отечественной юридической и политологической литературе выделяется несколько приоритетных моделей региональной политики. Прежде всего, это «открытая либеральная» модель, при которой региональные власти пытаются реализовать особый статус своих регионов как свободных (и в подобном понимании автономных от государства) политико-экономических зон, стремящихся к непосредственному включению в мировые хозяйственные связи.

Своего рода противоположностью «открытой либеральной» модели выступает «национально-либеральная» модель региональной политики, в рамках которой региональные власти ориентируются в своем развитии в большей степени на национальную хозяйственно-экономическую систему.

Реалии современной политико-правовой практики обусловили и такое деструктивное направление в региональной политике, как «региональный сепаратизм». Странники названной модели стремятся принудить федеральную администрацию предоставить тому или иному региону особые привилегии. Следует отметить также и так называемую консервативную региональную политику, сущность которой заключается в сдерживании роста цен и доходов населения. Основные элементы такой модели региональной политики – дотирование цен на потребительском рынке за счет дополнительного налогообложения промышленных предприятий, торможение рыночных преобразований в сельском хозяйстве.

Наконец, последнюю модель можно назвать патерналистской. Ее придерживается руководство наиболее экономически и финансово несостоятельных и инвестиционно непривлекательных регионов, живущих за счет перераспределения в их пользу средств

федерального бюджета. Финансово-экономическая помощь центра этим регионам «обменивается» на безусловную текущую политическую поддержку и обеспечение голосования избирателей за представителей существующей федеральной власти.

В рамках рассмотренных моделей региональной политики определяются лишь общие, стратегические направления, определяющие приоритеты и перспективы отношений органов исполнительной власти субъектов федерации с федеральным центром. В настоящее время разворачивается дискуссия по изменению административно-территориального устройства России на основе укрупнения субъектов федерации с учетом экономической и управленческой целесообразности, способствующей стабилизации федеративного устройства государства⁶. В рамках этой дискуссии одно из основных мест занимает проблема связанная с пониманием сущности и содержания, а также особенностей организации и функционирования системы исполнительной власти государства.

Данная система – это прежде всего подсистема государственной власти, ее ветвь в структуре разделения власти как целостного механизма государственной организации общества. Эта подсистема имеет определенную, включающую уровни (строение по иерархической вертикали); звенья (одноуровневые образования однородных органов); первичные формы (органы исполнительной власти).

Орган исполнительной власти является первичной и основной структурной единицей рассматриваемой системы. Орган как структурная единица имеет сложное внутреннее строение и включает структурные подразделения аппаратного назначения, не имеющие властных полномочий, а иногда и самостоятельные органы (конструкции органа в органе), состав служащих государственной службы как специального института государственной власти.

Выделяются четыре уровня деятельности органов исполнительной власти:

- федеральный;
- региональный уровень;
- межрегиональный;
- муниципальный.

Применительно к региональной политике государства, можно выделить три направления управленческого воздействия властных структур:

1) общеполитическое управление, отражающее общие принципы государственной региональной национальной политики;

2) экономико-правовое регулирование: разработка общефедеральных правил связанных с закреплением основных форм собственности, установлением общих принципов распределения природных ресурсов, обоснованием принципов распределения финансов, определением единых федеральных источников для межрегионального распределения;

3) государственная селективная поддержка регионального развития: распределение соответствующих статей федерального бюджета между регионами, нуждающимися в поддержке, принятие федеральных нормативных актов о дополнительных мероприятиях государственной помощи определенным регионам, федеральная поддержка отраслей и производств регионов.

Российская Федерация – демократическое федеративное государство, где местное самоуправление самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной власти. Самоуправление – это самостоятельное решение внутренних вопросов какой-либо частью государства, стремление к самоорганизации и автономии. Эти же вопросы решает и федеративная форма государственного устройства. Поэтому истинный федерализм и есть один из способов реализации местного самоуправления. Местное самоуправление представляет собой форму публичной власти, власти народа в виде децентрализованного государственного управления. Местное самоуправление и государственная власть имеют единый источник – власть народа.

Причем власть самоуправляющихся территорий есть власть подзаконная, действует она в порядке и пределах, установленных федеральной и региональной властями.

Говоря об оптимизации процесса взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, следует акцентировать особое внимание на том, что механизм правовых связей Российской Федерации и ее субъектов должен создаваться на основе последовательной реализации принципов государственного единства России и ее целостности.

Эффективное функционирование аппарата исполнительной власти как сложной функциональной системы предполагает решение целого ряда задач, среди которых на первый план выдвигаются такие, как централизация и децентрализация, концентрация и деконцентрация государственно-властных отношений, расширение компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и повышение степени их юридической ответственности перед населением. Одновременно усиливается защита и обеспечение интересов Российской Федерации в целом, сохранение единства и территориальной целостности государства. Проводимые в стране преобразования нуждаются в проч-

ной правовой базе и четко разработанных механизмах их реализации. Здесь недостаточно только принятия законов и подзаконных правовых актов, поскольку реальный правопорядок устанавливается в результате их четкого и последовательного выполнения. Динамичное, мобильное увеличение массива правовых актов, особенно в республиках – субъектах Российской Федерации, не сопровождается адекватным механизмом правоприменения. Под прикрытием публичных признаний верховенства права нарушаются основы законности, усиливается правовой нигилизм.

Это, в свою очередь, требует создания и функционирования эффективной системы контроля и надзора за законностью деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Одной из причин социальной напряженности, усиления конфликтности в стране является неэффективный контроль за качеством управления, за исполнительской дисциплиной, соблюдением законов, других нормативных правовых актов. От решения этого насущного вопроса во многом зависит стабильное развитие нашего государства в ближайшем и перспективном будущем.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В основу единства государственной власти положено единство экономической и социальной систем государства (единая денежная единица, единая система налогов и таможенных платежей, единое гражданство, единый государственный язык и т. п.). – См.: *Аринин А. Н., Ашин Г. К., Васильчук Ю. А. и др.* Современная российская цивилизация. Кн. 1. – М.: Изд-во «СОВЕРО-ПРИНТ», 2000. – С. 173.

² «Предмет ведения предполагает наличие конституционных и договорных прав и легальных возможностей федерации и ее субъектов. Понятие же полномочий... применимо к характеристике государственных органов, которые обязаны реализовывать эти права и эффективно действовать в пределах своей части предмета ведения». – *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. – М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2004. – С. 123.

³ Характерно, что в таких странах, как США, Канада, принцип целостности подтвержден решениями высших органов судебной власти. – См.: *Аринин А. Н., Ашин Г. К., Васильчук Ю. А. и др.* Указ. соч. С. 173.

⁴ Компетенция субъекта представляет собой функциональную составляющую его правового статуса и объединяет права и обязанности вытекающие из предметов ведения и полномочий субъекта закрепленных ст. 72 и 73 Конституции России. – См.: *Бродский М. Н.* Законодательная база экономического развития. – СПб.: Изд-во «Европейский дом», 2002. – С. 366.

Проблемы структурирования и функционирования исполнительной власти государства

⁵ В данном случае следует согласиться с точкой зрения В. А. Затонского, утверждающего, что реальная демократия «никоим образом не отождествляется с размытостью и слабостью государства и государственной власти... Подлинное народовластие, защита прав человека, нормальное развитие рыночной экономики, обеспечение мира и безопасности недостижимы, если государство будет слабым, неспособным защитить и реализовать заявленные принципы и намерения. Это ведет к ослаблению управляемости обществом, давлению нерегулируемой стихии. Вольно или невольно готовится почва для действий сторонников «твердой власти», «сильной руки» и, в конечном счете, для прихода диктатуры». — *Затонский В. А.* Эффективная государственность / Под ред. А. В. Малько. — М.: Юристь, 2006. — С. 95.

⁶ См.: *Серов К. Н.* Центр — регионы: модели перспективных трансформаций взаимоотношений на постсоветском пространстве // Постсоветская государственность: проблемы интеграции и дезинтеграции: Материалы VI международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 15 апреля 2006 г. / Под общ. ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. Ч. 1. — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. — С. 177; *Мамонов В. В.* Региональная правовая политика Российской Федерации // Правовая политика России: теория и практика: монография / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2006. — С. 345–346.