



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

УДК 342.5

ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.А. ЗАГУРСКАЯ*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет**e-mail: Zagurskaya@bsu.edu.ru*

В статье предлагаются общетеоретические основы формирования и взаимодействия институтов государственной власти в Российской Федерации. Формулируются и комментируются актуальные проблемы взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти в субъектах Российской Федерации. Рассматривается положительный опыт эффективного взаимодействия ветвей власти на примере Белгородской области.

Ключевые слова: государственная власть, государственные институты власти, государственный орган, государство, государственная власть, субъекты Российской Федерации, законодательные и исполнительные органы власти.

Государственные институты власти, действующие в субъектах Российской Федерации, впервые были сформированы на основе Конституции Российской Федерации¹. В основу их формирования и функционирования заложен принцип разделения властей, который был выработан мировым опытом в ходе развития демократических государств.

Впервые этот принцип был сформирован английским философом и политическим мыслителем Джоном Локком (1632-1704 г.г) в его работе «Два трактата о правлении»². Суть его теории в том, что демократический и политический режим может быть установлен в государстве при условии разделения форм организации государственной власти между самостоятельными государственными органами. Локк различал три ветви власти – законодательную, исполнительную и федеральную (внешняя политика). Судебную власть он относил к исполнительной, а законодательную – считал верховной.

Законченный вид теория разделения властей получила в учении Монтескье: законодательная власть создает законы, исполнительная их реализует, а судебная карает преступления и разрешает противоречия частных лиц. Законодательная власть играет доминирующую роль, так как деятельность двух других имеет подзаконный характер. Разделение и взаимное сдерживание властей служит главным условием политической свободы в обществе.

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. //Российская газета.-1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

² Новая философская энциклопедия. – 2001.–URL: <http://iph.ras.ru/elib/1710> (дата обращения: 04.02.2013).



В настоящей работе ставится вопрос о развитии и взаимодействии государственных институтов власти в субъектах Российской Федерации. В частности исполнительный государственный орган, осуществляющий соответствующую функцию государственной власти, взаимодействует с законодательным органом власти, и при этом они ограничивают друг друга. Такая схема отношений часто называется «системой сдержек и противовесов».

На уровне организации и функционирования государственной власти «система сдержек и противовесов» выглядит следующим образом.

Так, применительно к законодательной власти используются довольно жесткая процедура законодательного процесса, которая регламентирует основные его стадии, порядок осуществления: законодательную инициативу, обсуждение законопроекта, принятие закона, его опубликование. В системе противовесов важную роль призван играть Президент, который имеет право применять отлагательное вето при поспешных решениях законодателя, назначить при необходимости досрочные выборы. Деятельность Конституционного Суда также можно рассматривать в качестве правосдерживающей ибо он имеет право блокировать, все антиконституционные акты. Законодатель в своих действиях ограничивается рамками, самими принципами права. Конституцией другими юридическими и демократическими нормами и институтами.

В отношении исполнительной власти используются ограничения ведомственного нормотворчества и делегированного законодательства. Сюда же можно отнести установленные в законе сроки президентской власти, вотум недоверия правительству, импичмент, запрет ответственным работникам исполнительных органов избираться в состав законодательных структур, заниматься коммерческой деятельностью.

Для судебной власти тоже есть свои ограничивающие средства, выражающие в Конституции, процессуальном законодательстве, в его гарантиях, принципах: презумпции невиновности, праве на защиту, равенства граждан перед законом и судом, гласности и состязательности процесса, отводе судьи и т.д.

В настоящее время она представляется единственно возможной в системе организации государственной власти в демократическом государстве.

Существует мнение, что реализация принципа разделения властей ведет к многовластию. Более того, некоторые ученые – конституционалисты приходят к выводу, что в реальной жизни теория разделения властей нередко является лишь формальным конструктором, а что касается практики ее применения, то она зачастую отличается противоречивостью³. На наш взгляд это суждение ошибочно. Власть в Российской Федерации едина, так как ее единственным источником согласно Конституции Российской Федерации является многонациональный народ России⁴.

Никакой государственный орган в отдельности не может претендовать на единоличное осуществление государственной власти. Сама по себе государственная власть не делится между государственными органами. Осуществление государственной власти связано с разделением определенных функций между органами законодательной и исполнительной власти, и они самостоятельны лишь в осуществлении этих функций, закрепленных за ними законами Российской Федерации, Конституциями (Уставами) и законами субъектов Российской Федерации⁵.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, на единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов⁶. В силу этого, например, субъектам Федерации принадлежит право самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти. Эти органы должны лишь соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации представительных и исполнитель-

³ Марченко М. Н. Современные интерпретации теории разделения властей на Западе. // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. «Право». – 1994. № 4. – С. 16.

⁴ См.: Ст.3 Конституции Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета.-1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Изд.БЕК, 1994. – С.35

⁶ См.: Ст.5 Конституции Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета.-1993, 25 декабря; 2009, 21 января.



ных органов государственной власти, устанавливаемым Федеральным законом в интересах всего многонационального российского народа.

Это значит, что каждый субъект Федерации вправе решать вопросы своей внутренней организации и с этой целью принимать нормативные акты, которые должны соответствовать Конституции Российской Федерации⁷.

В советской России в конце первой половины XX века классификация форм государственной деятельности была предметом оживленных дискуссий.

С момента формирования в постсоветской России законодательных органов власти субъектов Федерации и вплоть до конца 90-х годов прошлого века существенные отличия в структуре и в полномочиях законодательных органов были закреплены в Конституциях (уставах) субъектов Федерации. Так, например двухпалатные законодательные органы (парламенты) существовали в более половине субъектов Федерации. При этом верхняя палата именовалась, как правило, Палатой представителей, а нижняя – Палатой Республики или законодательной Палатой. В настоящее время в большинстве субъектов Федерации сформированы однопалатные законодательные органы с примерно одинаковым объемом полномочий. В своем современном виде органы исполнительной власти в субъектах Федерации сформировались после 1999 года в связи с принятием Федерального закона.

По мере развития в субъектах Федерации принятие и обнародование основного законодательства их Конституций и Уставов предусматривали различные связи с исполнительной и законодательной властью. Например в Курской области подготовку Устава фактически контролировала администрация в псковском и карельском случаях – представители региональных парламентов, в Астрахани – обе ветви власти на равных основаниях⁸.

К первой половине 2001 года право подписания и обнародования законов прочно перешло к главам субъектов Федерации, которые сегодня одновременно является высшими должностными лицами и в большинстве субъектов возглавляет исполнительную власть.

Какие же основные проблемы мешают сегодня органам государственной власти максимально эффективно, для жителей своих регионов, реализовать свои полномочия в процессе взаимодействия?

Первая проблема имеет общий теоретический характер и связана с дихотомией законодательной и исполнительной власти. По этому поводу идет длительное время дискуссия между теоретиками и практиками как у нас в стране, так и за рубежом.

Автор предполагает, что суть этой дискуссии заключается в том, как совместить на практике идеал постоянной профессиональной службы государственного служащего исполнительных органов власти с идеалом и институтами демократии политика-законодателя, не подрывая того и другого как фундамента государственной власти в целом. С учетом этих дискуссий формируются положительные практики решения проблемы соотношения политического и административного в государственном управлении.

Как показывает опыт, наиболее устойчиво и стабильно функционирует государственная власть в таких субъектах Федерации, где не пытаются четко разделить политические функции законодательного органа от административных функций исполнительного органа. Нам представляется, что это единственно правильный подход, устраняющий причины конфронтации ветвей власти в регионах. Ибо действительно, политика это не только формирование политического курса путем принятия законов, но и его реализация.

Другая серьезная проблема, которая по-разному, но проявляется в большинстве субъектов Российской Федерации – дальнейшее перераспределение реальной политической власти в пользу исполнительных органов. Пока еще, правда, наши представительные учреждения выигрывают по сравнению с доперестроечными Советами, не имевшими, но сути дела, не каких властных полномочий. Но они явно проигрывают при сравнении их с парламентами и легистратурами развитых демократий. Ситуация усугубляется тем, что параллельно росту всевластия исполнительной «вертикали» усиливается роль ее аппаратного ядра.

И последнее, о чем следует сказать. Не смотря на некоторые положительные результаты в решении ряда болезненных проблем за последние десять лет в стране, по

⁷ См.: Там же, Ст.76.

⁸ Нечаев В. Региональные политические системы в постсоветской России.-2000 .- URL://<http://socio-astu.ucoz.ru> (дата обращения: 20.02.2013).



прежнему то в одном, то в другом субъекте Федерации вновь обнаруживаются бессилие органов власти и неэффективность ее функционирования в целом. Особенно явно это проявляется в социальном обустройстве территорий, решении проблем ЖКХ, борьбе с коррупцией. Да и в экономической отрасли многие субъекты никак не могут преодолеть отсталость. Все в стране хотят, чтобы власть была более сильной и эффективной, а главное честной. В связи с этим создается благоприятная почва для того, чтобы вновь вернуть к жизни, казалось бы, уже забытую идею установления власти «твердой рукой». Эти настроения пытаются использовать те, кто хотел бы перечеркнуть результаты внедрения в российскую государственность принципа разделения властей. Одни, пытаются подвергнуть сомнению легитимность выборов представителей ветвей власти на всех уровнях, другие- уповают на дальнейшее усиление президентской власти и исполнительной власти в регионах или даже на установление чисто авторитарного режима, в котором, по крайней мере фактически, не оставалось бы места законодательной власти, как в центре, так и в регионах России.

Проблемы, стоящие перед страной в условиях глобального мирового кризиса, не таковы, чтобы их можно было решить простым установлением диктаторской власти. Наоборот, они настолько сложны, что требуют вовлечения в их решение всех институтов государства и общества, всех интеллектуальных сил. К тому же в условиях, когда произошло резкое имущественное расслоение в обществе и обострились социальные конфликты, необходим совместный поиск механизмов их преодоления, согласование различных интересов. А это возможно лишь в рамках достаточно демократической системы, в основе которой лежит принцип разделения и равноправия властей, а также наличие рабочих институтов гражданского общества. А установление диктатуры- это прямой откат назад, в направлении противоположном демократии.

Все ли действительно так плохо? И имеется ли в регионах России положительный опыт эффективного взаимодействия ветвей власти друг с другом и с институтами гражданского общества и населением в целом? Безусловно, да.

Примером такого региона, является Белгородская область, где с одной стороны, выстраиваются цивилизованные отношения между ветвями власти, а с другой,- налаживаются нормальные взаимоотношения власти и общества в целом. Здесь, опираясь на растущую активность институтов гражданского общества, совершается сознательный поворот экономики к социальным целям и потребностям граждан.

Успех Белгородчины во многом объясняется внедрением в деятельность органов государственной власти принципиально новой управленческой модели. Основанной на максимальном вовлечении жителей области во все стадии принятия решений как на региональном, так и на местном уровнях. Эта модель управления известная в мире под названием «краудсорсинг» стала возможной благодаря политической воле органов власти и их руководителей, а также использованию в управлении всеми процессами современных высокотехнологических систем на основе Интернета.

Система краудсорсинга, внедряемая в области, включает в себя применение новой модели управления, которая позволит не только свести на нет проблемы во взаимодействии институтов государственной власти, о которых шла речь выше, но уже сегодня приводит к серьезным положительным социальным сдвигам

Система краудсорсинга внедряемая в Белгородской области, включает в себя основные этапы:

1. Вовлечение не равнодушных граждан в процесс решения задачи.
2. Организацию и стимулирование генерирования предложений.
3. Отбор лучших предложений силами самих участников.
4. Селекцию лучших участников на основе их вклада в решение задачи⁹.

Эти четыре условия краудсорсинга различным способом реализуется в виде специальных сетевых программных платформ для разных типов задач.

Широкое применение новой модели управления позволяет не только свести на нет проблемы во взаимодействии органов государственной власти, о которых шла речь выше, но уже сегодня приводит к серьезным положительным социальным сдвигам, со-

⁹Сайт: народная экспертиза ОАУ «Институт региональной кадровой политики». 2012. URL://http://narod-expert.ru (дата обращения 22.02.2013 г.)



кращает дистанцию и снижает отчуждение между властью и обществом, создает условия для карьерного роста талантливых управленцев, усиливает ответственность органов государственного управления за достигнутые результаты, изменяет к лучшему моральный климат внутри самих институтов власти.

Наблюдая за процессом народной жизни, кажется, что в нем отсутствуют изначальные цели, а есть только непрерывное развитие, однако и в этом движении возможны различные направления, вектор которых зависит от власти. Опыт развития институтов государственной власти Белгородчины позволяет сделать вывод, что власть только и только тогда будет иметь оправдание, когда она будет наиболее полно выражать подлинные потребности и интересы человека: «не человека вообще», не интересы партии или класса, или «большинства народа», а именно конкретного человека. Ибо власть-это тот социальный феномен, в котором должны проявляться осознанные потребности и интересы социального субъекта, побуждающие власть принимать решения, проявлять, регулировать и активизировать свои действия в направлении достижения поставленных целей.

Список литературы

1. Смоленский М.Б. Теория государства и права. Учебник.- Ростов – на- Дону, 2012.-С.140, 143,144;
2. Федеральный закон РФ от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Российская газета.- 1999, 19 октября;
3. Тонков Е.Е., Масальтина С.В. Юридические формы государственной деятельности: развитие в условиях политико-правовой модернизации.- М., 2010. – С.26;
4. Калантаев П.А Сибирский федеральный округ[Электронный ресурс]. – 2005. – Режим доступа: <http://loi.sccc.ru/bdm/nso/attr/sfo/tyva.htm>
5. Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. – ВЖП.1.- М.: РАГС.- 1994. – С. 36;
6. Разграничение полномочий между уровнями власти. Парламентские слушания в Государственной Думе РФ. Муниципальная власть, №3, 2012. С. 7-9;
7. Греф Г. Государственное управление: Эффективность российской власти и модернизация. //Ведомости.- 2012, 12 апреля;
8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. //Российская газета.-1993, 25 декабря; 2009, 21 января;
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Изд.БЕК, 1994;
10. Новая философская энциклопедия [Электронный ресурс]. – 2001. – Режим доступа: <http://iph.ras.ru>;
11. Марченко М. Н. Современные интерпретации теории разделения властей на Западе. // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. «Право». – 1994. -№ 4;
12. Нечаев В.Региональные политические системы в постсоветской России [Электронный ресурс]. – 2000. – Режим доступа: <http://socio-astu.ucoz.ru>;
13. Сайт: народная экспертиза – ОАУ «Институт региональной кадровой политики.» [Электронный ресурс].-2012. . – Режим доступа: <http://narod-expert.ru>

QUESTIONS OF INTERACTION OF THE STATE INSTITUTES OF THE POWER IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

LAZAGURSKAYA

Belgorod State National Research University

e-mail: Lazagurskaya@bsu.edu.ru

In article it is offered general-theoretical bases of formation and interaction of institutes of the government in the Russian Federation. In article it is offered general-theoretical bases of formation and interaction of institutes of the government in the Russian Federation. Actual problems of interaction of legislative and executive bodies of the power in subjects of the Russian Federation are formulated and made comments. Positive experience of effective interaction of branches of the power on the example of the Belgorod region is considered.

Keywords: government, state institutes of the power, government body, state, government, subjects of the Russian Federation, legislative and executive bodies of the power.