
РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ТЕКУЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.Л. Миронов

Кафедра конституционного и муниципального права
Московский университет МВД России
ул. Академика Волгина, 12, Москва, Россия, 117437

В статье исследуется правовая природа контрольной и надзорной форм деятельности органов государственной власти, которые являются одним из решающих факторов углубления реального демократизма, построения правового государства и становления гражданского общества в Российской Федерации. Автор статьи приходит к выводу о том, что деятельность уполномоченных органов государственной власти по осуществлению государственного контроля нуждается во всестороннем и тщательном нормативном регулировании, в формировании стройной и понятной системы национального законодательства, для чего государство определяет условия, развивает и создает соответствующие юридические гарантии и средства, устанавливает юридические механизмы осуществления государственного контроля на всей территории Российской Федерации.

Ключевые слова: государственное управление, модернизация, гражданское общество, исполнительная власть, законодательство, контроль, федеральные органы исполнительной власти.

Публичность государственного контроля неразрывно связана с одним из основных принципов контрольной деятельности — гласностью, т.е. доступностью этого процесса для общественного ознакомления и обсуждения. Этот принцип в организации контроля предполагает: информирование при необходимости общественности по общим вопросам деятельности, процедурам, итогам государственного контроля, действительном положении дел; выявление, изучение и учет общественного мнения. Гласность в государственном контроле является важным средством развития демократизации управления, повышения эффективности функционирования каналов обратной связи. Но гласность не означает информационного произвола и должна использоваться с учетом требований конфиденциальности, обеспечения сохранности государственной тайны. Вместе с тем гласность в государственном контроле является необходимым условием обеспечения органов управления и контроля связью с общественностью [6. С. 164].

Как известно, ни одной страной современного мира, за исключением небольших государств, невозможно управлять только из центра, хотя, безусловно, централизация придает внешнюю упорядоченность делам общества и обеспечивает возможность достигнуть некоего единообразия проявления человеческой активности. «Когда же возникает необходимость привести в движение глубинные силы общества или же резко ускорить его развитие, централизован-

ная власть незамедлительно теряет свою силу». В зависимости от многих факторов (территория, численность населения, исторические, географические, политические и иные особенности страны) у государства может быть несколько уровней власти. Как подчеркивают в своей работе российские государственоведы профессора А.А. Безуглов и С.А. Солдатов, «очень важно найти оптимальное число этих уровней власти и такую степень связей между ними, которые бы позволили государству быть в меру централизованным и децентрализованным» [2. С. 590]. Или, говоря по сути, необходимо разумное и сбалансированное сочетание централизации и децентрализации при построении и деятельности органов государственной власти.

Результат контрольной деятельности определяется достижением цели контроля, нахождением и оценкой некоторого фактического состояния объекта контроля.

Соглашаясь в целом с вышеизложенным, автор считает, что вопрос эффективности государственного управления в федеральных органах исполнительной власти нужно рассматривать значительно шире, поскольку определяющее значение имеет не только уровень потенциала (ресурса), имеющегося и используемого субъектом управления (затраты), но и объем объекта управления, т.е. соответствия выделенного субъектом управления ресурса объему запланированного управленческого мероприятия. Имеет значение также качество использования выделенного ресурса в ходе контроля с учетом специфики и сложности измерения объемов и направлений работы федеральных органов исполнительной власти.

К сожалению, общепринятая теория государственного управления, которая базировалась бы на объективных закономерностях общественного развития, еще не выработана научной мыслью, чему препятствует укоренившееся и не совсем верное понимание теории «разделения властей». Множество властей в одном и том же обществе, государстве — это нонсенс!

Различение «трех главных функций государственной власти» — законодательной, исполнительной и судебной — соответствует «разделению труда» между государственными органами. Учеными отмечалось, что сама политическая жизнь протестует против изолирования различных органов государственного управления друг от друга, что может служить причиной серьезных конфликтов, заканчивающихся насильственным переворотом. Буквальное разделение властей — «это война между властями».

Институциональная организация системы государственного управления — это самоорганизация народа, нации, от которой исходит изначальный импульс, породивший принцип народного (национального) суверенитета. «Сакральный» смысл этого принципа в том, что народ, нация выступают в качестве социальногодемиурга в системе управленческих отношений. Им (народу, нации) в этих отношениях имманентно присуще право суверенитета, т.е. самостоятельное, свободное, верховное право управления своей жизнью (и это является естественным правом).

Народ — это не всегда и не везде «стадо», «масса», которой можно манипулировать как угодно. Если мы признаем суверенитет народа как таковой, то признаем и факт, что в системе государственного управления все исходит от суверенитета. Принцип народного (национального) суверенитета создает иерархическую детерминанту, структуру, принципы организации и функционирования всей институциональной системы государственного управления («закон институциональной иерархии»).

В каждом государстве управленческая система имеет свою определенную институциональную замкнутость, обеспечивающую векторное функционирование этой системы. Указанную замкнутость можно сравнить, например, с музыкальным аккордом, обеспечивающим одновременное гармоническое сочетание нескольких звуков разной высоты (не менее трех).

В современных условиях модернизации Российского государства все большее значение приобретает эффективный механизм государственного управления, его четкое и понятное функционирование в современном государстве, во всех сферах жизни общества [3. С. 58].

Эффективные контрольная и надзорная формы деятельности органов государственной власти придают необходимый динамизм происходящим в стране преобразованиям, становятся одним из решающих факторов углубления реального демократизма, построения правового государства и становления гражданского общества. В демократическом правовом государстве на вершине управленческой системы стоит институт народных представителей, олицетворяющий суверенитет народа, нации. Это есть высшее самопредставительство народа, нации в системе государственного управления. Самопредставительство в том смысле, что не тот или иной отдельный класс, какая-то отдельная корпоративно-партийная «элита», а сам народ, нация в их целостности, выступая в политических отношениях, как избирательный корпус, представляют себя в лице уполномоченных — депутатов.

Внутренний аспект эффективности управления характеризует его состояние, проявление его организации и качества. Внешний и внутренний аспекты тесно взаимосвязаны и позволяют комплексно подходить к определению понятия эффективности.

Проведенное исследование позволяет автору утверждать, что эффективность государственного управления федеральных органов исполнительной власти — это соотношение полученных за определенный отрезок времени позитивных результатов исполнения решений руководства государства с объемом использованных для их достижения ресурсов. Эффективность государственного управления выявляется и определяется в реальной среде действия субъектов и объектов управления, по конкретным направлениям их работы. Содержание эффективности управления заключается в том, чтобы он приводил к достижению нужного результата в деятельности субъектов и объектов контроля с учетом влияния различных факторов.

Весьма важный вопрос в теории и практике государственного управления — критерии и показатели его эффективности. Любой критерий, являясь средст-

вом оценки, находит свое выражение через совокупность определенных показателей. Критерии и показатели тесно связаны между собой. Однако критерий — это более широкое понятие, чем показатель, а зачастую при едином критерии возможна целая система показателей.

Критерием государственного управления, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, является достижение наивысших результатов исполнения при наименьших затратах [7. С. 92–93].

По мнению автора, основными нормативными актами этой группы, регламентирующими контроль, являются административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, т.е. совокупности правил и положений, определяющих статус, порядок работы этих органов (учреждений, организаций, предприятий), их назначение, взаимосвязи с другими органами системы управления и области относительной самостоятельности (автономии). Работа по подготовке этих регламентов проводилась в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» от 11 ноября 2005 г. № 679. В разработке положений ряда регламентов, касающихся вопросов исполнения и контроля поручений и указаний Президента и Правительства Российской Федерации, автор принимал непосредственное участие.

В пределах территории федеральных округов фактически сложилась многоуровневая система организации публичной власти.

Важным представляется вопрос о порядке взаимодействия окружных федеральных органов государственной власти между собой и с другими органами публичной власти, находящимися в пределах территории округов, поскольку нормальное функционирование любой системы органов зависит от практического обеспечения скоординированных и согласованных действий ее отдельных элементов.

Развитие государства невозможно без совершенствования форм и способов государственного управления, развития взаимодействия между различными элементами системы государственной власти. Конституционно-правовой подход предполагает также рассмотрение вопроса о построении отношений полпредов президента с институтами гражданского общества и рядовым населением субъектов Федерации в пределах федеральных округов.

Изучение публикаций, практика работы в сфере контроля позволяют сделать вывод о возможных путях снижения затрат времени, а именно: централизации регистрации документов в федеральных органах исполнительной власти, однократности их учета, единообразного применения регистрационных форм, уточненных схем построения учетно-информационного аппарата, унификации формулировок регистрационных записей, делопроизводственных индексов и техники информационного поиска, оптимизации процесса согласования и визирования документов (ликвидация вторых, третьих и т.д. подписей), создании стандартных форм служебной документации, точного определения решений, применения выборочных методов контроля и т.д. [1. С. 479].

Указанные направления в основном имеют отношение к делопроизводству, что является вполне естественным, поскольку субъекты и объекты контроля исполнения решений обычно тесно связаны с документооборотом.

Учитывая вышеизложенное, можно понять возникновение такого большого количества разнообразных межведомственных и внутриведомственных контрольных отношений, складывающихся при осуществлении государственного контроля, и осознать необходимость своевременного правового (юридического) регулирования процессов, связанных с ним. Этим и обусловлено наличие значительного числа несистематизированных государственных и ведомственных юридических актов, содержащих нормы права, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением исполнительной властью государственного контроля и, таким образом, составляющих его правовую основу.

Отсюда можно сделать следующий вывод: представительная функция законодательных (представительных) органов власти достаточно четко прослеживается на всех уровнях власти (т.е. на федеральном, региональном и местном), что служит лишним доводом в пользу нашей теории о системности представительных органов власти [4. С. 22–30].

Парламент Российской Федерации осуществляет законодательную функцию, т.е. принимает законы (федеральные конституционные законы и федеральные законы), которые выражают согласованную волю народа и обладают, после Конституции, высшей юридической силой по сравнению с иными нормативными правовыми актами. Поскольку регламент содержит правила, без которых палата парламента работать не может, его принятие (или подтверждение ранее принятого) является, как правило, одним из первых актов вновь избранного парламента. Регламент Государственной Думы принят в 1998 г., после чего в него были внесены многочисленные дополнения и изменения. Действующий Регламент Совета Федерации принят в 2002 г.

Далее, необходимо отметить, что и законодательные собрания субъектов Федерации выполняют свои законодательные функции, благодаря чему формируется правовая система региона. Сфера законодательного регулирования в субъектах Федерации достаточно широка.

Действовавшая до декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации 1978 г. в ст. 3 закрепляла принцип разделения законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Это был, конечно, необходимый шаг, но не самый главный. Когда речь идет о системном подходе к государственной власти, ограничиваться одной лишь фиксацией разделения органов государственной власти недостаточно. Следует делать следующий обязательный шаг: закрепить в Основном законе — Конституции — механизм взаимного контроля и сдерживания органов государственной власти.

Компетентные и официальные лица нелегко приходили к единому мнению — о целесообразности создания самостоятельной судебной власти. Так, в президентском проекте Конституции в ст. 4 говорилось о разделении законодательной, исполнительной и судебной властей. Однако в этом же проекте гл. 7 называлась «Правосудие».

Вместе с тем известно, что правосудие и судебная власть — понятия неидентичные. Это, видимо, не было случайной подменой понятий, так как ст. 80 проекта предполагала, что часть функций судебной власти будет принадлежать президенту: именно президент должен был стать арбитром в спорах между государственными органами, утверждать своим решением достигнутые соглашения по спорным вопросам [3. С. 40].

В проекте Конституции, предложенном парламентом, также предполагалось провозгласить судебную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, но ограничились провозглашением принципа разделения властей и созданием Конституционного суда, указав его полномочия (ст. 6 и ст. 100).

Институтом юстиции Российской правовой академии был предложен иной проект главы, касающийся деятельности судебной власти. После всенародного обсуждения различных проектов Конституции, позиций, оценок и взглядов на отдельные положения, в том числе на власть и ее разделение, путем референдума была принята 12 декабря 1993 г. новая Конституция, действующая ныне, которая провозгласила и юридически закрепила наличие в Российской Федерации самостоятельной судебной власти.

Конституция первыми ценностями назвала права и свободы человека и гражданина, объявила, что они «определяют смысл, содержание и применение законов» (ст. 19) и «гарантировано обеспечиваются судебной защитой» (ст. 46).

Впервые судебной власти, основам ее устройства, направлениям деятельности, принципам функционирования была отведена гл. 7 «Судебная власть», что также подчеркивает ее самостоятельность, независимость, основательность, как и других двух ветвей власти: законодательной (гл. 5) и исполнительной (гл. 6).

Конституция четко определила законность как стоящую перед судебной властью правового государства ближайшую цель и одновременно средство решения более широких задач. Это позволяет заключить, что судебная власть на основании основного закона возникла, на закон ориентирована и законом в своей деятельности руководствуется. Судебная власть является отличительным признаком правового государства, и разделение властей вводится, чтобы не допустить сосредоточения всей полноты власти в руках какой-либо одной из ее ветвей, что предупреждает злоупотребление властью.

Здесь автор стремится определить судебную власть через принципы, применяемые в деятельности органов судебной власти, привлек положения, касающиеся подсудности, а также компетенции судов.

При этом судебная власть будет проявлять себя действенной властной силой, если ее решения, приказы, постановления, предписания будут приводиться в исполнение реально. Согласно закону повеления судебной власти, выраженные в судебных актах, имеют свойства общеобязательности (ст. 6 Закона «О судебной системе РФ», ст. 13 ГПК РФ, ст. 392 УПК РФ), а в случае уклонения от обязательности исполнения акты судебной власти обеспечиваются принудительным исполнением. Эта особенность при определении понятия судебной власти также должна учитываться.

Поэтому судебную власть следует определить как функцию государства, состоящую в способности и возможности государства защищать нарушенные или оспоренные права физических и юридических лиц, руководствуясь действующим законодательством, осуществляемую судами в предусмотренной законом процессуальной форме и обеспеченную принудительным исполнением. Государство также относится к категории юридических лиц, и его законные интересы тоже подлежат судебной защите.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Барциц И.Н.* Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. — М.: МГУ, 2000.
- [2] *Безуглов А.А., Солдатов С.А.* Конституционное право России. — М., 2001. — Т. 3.
- [3] *Грудцына Л.Ю.* Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: Дисс. ... докт. юрид. наук. — М.: РУДН, 2009.
- [4] *Грудцына Л.Ю.* Гражданское общество и сфера частных интересов // Образование и право. — 2012. — № 12 (40).
- [5] *Грудцына Л.Ю.* Свобода и гражданское общество // Образование и право. — 2011. — № 1 (17). — С. 22–30.
- [6] Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. — М.: Юристъ, 1997.
- [7] *Чиркин В.Е.* Государствоведение. — М.: Юристъ, 1999.

DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SYSTEM OF THE CURRENT LEGISLATION

A.L. Mironov

The Department of Constitutional and Municipal Law
Ministry of Internal Affairs Moscow University of Russia
12, *Akademika Volgina st., Moscow, Russia, 117437*

Effective control and supervising forms of activity of public authorities give necessary dynamism to transformations occurring in the country, become one of decisive factors of deepening of real democracy, creation of the constitutional state and formation of civil society. Activities of authorized bodies of the power for implementation of the state control need comprehensive and careful standard regulation, formation of harmonious and clear system of the national legislation for what the state defines conditions, develop and create the corresponding legal guarantees and means, install legal mechanisms of implementation of the state control in all territory of the Russian Federation.

Key words: public administration, modernization, civil society, executive power, legislation, control, federal executive authorities.

REFERENCES

- [1] *Bartsits I.N.* Pravovoe prostranstvo Rossii. Voprosy konstitutsionnoy teorii i praktiki. — M.: MGYu, 2000.
- [2] *Bezyuglov A.A., Soldatov S.A.* Konstitutsionnoe pravo Rossii. — M., 2001. — T. 3.
- [3] *Gryudtsyna L.Yu.* Gosudarstvenno-pravovoy mekhanizm formirovaniya i podderzhki institutov grazhdanskogo obschestva v Rossii: Diss. ... dokt. jurid. nayuk. — M.: RYuDN, 2009.
- [4] *Gryudtsyna L.Yu.* Grazhdanskoe obschestvo i sfera chastnykh interesov // *Obrazovanie i pravo.* — 2012. — № 12 (40).
- [5] *Gryudtsyna L.Yu.* Svoboda i grazhdanskoe obschestvo // *Obrazovanie i pravo.* — 2011. — № 1 (17). — S. 22–30.
- [6] *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: Nayuchno-prakticheskiy kommentariy / Pod red. akad. B.N. Topornina.* — M.: Yurist', 1997.
- [7] *Chirkin V.E.* Gosudarstvovedenie. — M.: Yurist', 1999.