

На правах рукописи

НИКОНОВ АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ
В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ
(на материалах Центрального федерального округа)**

23.00.02 - политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'А.Н. Никонов', with a horizontal line underneath.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Орел - 2004

Диссертационная работа выполнена в Орловской региональной академии государственной службы

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор
Придворов Николай Антонович

Официальные оппоненты - доктор юридических наук, профессор
Старилов Юрий Николаевич

кандидат юридических наук, доцент
Савин Владимир Николаевич

Ведущая организация - Российская академия государственной службы при
Президенте РФ

Защита состоится 2 апреля 2004 г, в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.004.02 в Орловской региональной академии государственной службы по адресу: 302028, г. Орел, бульвар Победы, д. 5-а, актовЫЙ зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Орловской региональной академии государственной службы.

Автореферат разослан 1 марта 2004 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук,
доцент



Ю.А. Чижова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

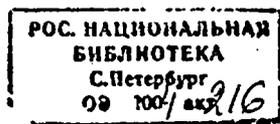
Актуальность темы исследования. В Российской Федерации происходит активный процесс административной реформы, направленный на демократизацию государства, укрепление динамичной рыночной экономики, усиление роли гражданского общества. Административная реформа понимается как социальное, политико-правовое явление, обуславливающее модернизацию всей системы управления государством, включая муниципальное управление и административно-территориальное устройство. В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства» от 16 мая 2003 года отмечается, что административная реформа слишком затянулась и требует дополнительного политического импульса.

Именно в этой связи становится важным изучение, теоретико-методологических аспектов административной реформы и обобщение практики ее реализации в отношении одной из наиболее актуальных проблем, касающейся взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ. В большей степени органы власти призваны обеспечивать эффективность реализации функций государства, достижение стратегических и тактических задач и этапов административного реформирования. Актуальность темы диссертационного исследования определяется и рядом других обстоятельств:

во-первых, изменение объектов публичного управления порождает необходимость создания новых органов управления и управляемых систем. В настоящее время приходится констатировать, что сложившаяся система административного управления не справляется должным образом с возложенными на неё функциями;

во-вторых, складываются новые функции государственного управления, многие из имеющихся либо не отвечают первоочередным задачам государственного строительства, либо существенно изменяются;

в-третьих, в последнее время предпринята новая попытка политико-правового реформирования (Указ Президента РФ от 23.07.03 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах», поправки к Федеральному закону РФ от 04.07.2003 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и т.д.), что актуализирует задачу исследования проблемы взаимодействия федеральной государственной власти и органов власти субъектов РФ в современных условиях. Сужение договорной



практики между Федерацией и её субъектами, расширение региональных и межрегиональных договорных отношений, предоставление большей инициативы местным сообществам - это позитивные элементы реформы. Они должны способствовать экономическому подъёму субъектов РФ, раскрепощению их внутренних сил. «Региональный» фактор будет одним из определяющих в решении социально-экономических проблем. С другой стороны, процесс административного реформирования носит не стихийный, а целенаправленный характер, происходящий на фоне возрастания уровня и значения Федерации в плане определения общей стратегии и тактики, общего направления реформ, взаимодействия различных ветвей и уровней власти;

в-четвертых, отсутствие эффективного механизма разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами, ответственности, порядка осуществления полномочий, их финансовой обеспеченности порождает проблему сбалансированности развития двух тенденций: стремления субъектов РФ к самостоятельности, самоуправлению при укреплении федерального центра, его ведущих позиций в государственном регулировании.

Перечисленные проблемы являются весьма актуальными и поэтому заслуживают всестороннего исследования в контексте реализации общегосударственной стратегии модернизации российского общества.

Степень разработанности проблемы. Специфика взаимодействия органов государственной власти в рамках федеративного государства, выражающаяся в сотрудничестве, подчинении, взаимодействии, а также субсидиарности (особенно на уровне вертикального разделения властей) исследуется в российской и зарубежной науке, но пока детально не изучена. Это связано с многоплановостью и сложностью поставленной проблемы. Комплексное политико-правовое исследование по заявленной тематике отсутствует, хотя издано значительное количество научных трудов, затрагивающих отдельные аспекты.

Освещение отдельных вопросов исследуемой темы нашло отражение в дореволюционных работах российских учёных-правоведов Н.И. Лазаревского, П.И. Новгородцева¹, а также в трудах современных отечественных авторов С.А. Авакьяна, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина².

¹ См.: Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Спб., 1910. Т. 2: Административное право. С. 207; Новгородцев П.М., Покровский И.А. О праве на существование. СПб., 1835.

² См.: Авакьян С.А. Конституционное право. М., 2002; Тихомиров Ю.А. Государственно - правовые аспекты федерализма // Федерализм. 1999. № 2. С. 23 – 36; Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 6 – 7.

В диссертации использовались результаты исследований, касающихся развития политической системы современной России, сущности федерализма, статуса органов государственной власти, взаимоотношений субъектов РФ, проблем федерального вмешательства, осуществленных такими авторами, как А.В. Агапов, В.Ф. Анисимов, И.Н. Барциц, И.Л. Бачило, А.В. Безруков, В.Н. Болдырев, М. Варлен-Бева, Л.Н. Васильева, Д.М. Ветров, В.В. Герасимова, А.А. Демин, М.Н. Карасёв, Б. Мильнер, В.В. Пылин, Н.С. Слепцов, М.Л. Шелютто¹.

¹ См.: Агапов А.В. Статус территориальных органов федеральной исполнительной власти в субъектах федерации // Тр. Моск. гос. юрид. акад. М., 1997. № 1. С.19 - 35; Анисимов В.Ф. О равноправии взаимоотношений субъектов РФ в пространстве российского федерализма // Актуальные проблемы юриспруденции. 1999. Вып. 3. Ч.1. С. 48 - 52; Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. 2001. № 5. С. 29; Бачило И.Л. Актуальность проблем развития исполнительной власти в Российской Федерации (круглый стол «О некоторых актуальных проблемах административного права») // Государство и право. 1997. № 6. С. 7; Болдырев В.Н. Социально-экономические и организационно-правовые проблемы обеспечения единства власти и управления в условиях трансформации государства // Правовая наука и реформа юридического образования // ВГУ. Воронеж, 1999. Вып.10. С. 36; Варлен-Бева М. Некоторые противоречия российского федерализма // Право и жизнь. 2001. № 41. С. 151 – 157; Васильева Л.Н. Взаимоотношения федеральных и региональных органов исполнительной власти: пути совершенствования // Журн. рос. права, 2000. № 8. С. 162 – 166; Герасимова В.В. Проблемы взаимодействия федеральных территориальных структур с органами власти субъектов РФ // Вестн. Поволж. акад. гос. службы. 2001. № 1. С. 90; Ветров Д.М. Остаточная компетенция субъектов РФ при договорном разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и субъектов РФ // Вестн. Челяб. ун-та. Сер. 9. Право. 2001. № 2. С. 36 – 42; Демин А.А. Административное право Российской Федерации. Учеб. пособие. М., 2002. С. 106; Карасев М.Н. Институт совместного ведения РФ и субъектов Федерации // Журн. рос. права. 2001. № 9. С. 37 – 42; Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ // Журн. рос. права. 2002. № 5. С. 3 – 11; Мильнер Б. Исполнительная власть: принципы организации и управления // Вопр. экономики. 2002. № 7. С. 94 – 108; Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. 1999. № 9. С. 13 – 20; Слепцов Н.С. Федеративные отношения на современном этапе развития России // Гос. и муницип. упр. Ростов-на-Дону, 2001. № 2. С. 53 – 65; Шелютто Н. Полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // Адвокат. 1998. № 9. С. 68 – 83; Безруков А.В.

Ряд вопросов, связанных с содержанием и проблемами административного реформирования в отечественной и зарубежной практике проанализированы в трудах Л.В. Сморгунова, Г.В. Бакушева, М.А. Краснова, А.В. Тихонова, П.П. Зинченко, Ж. Макру, Б. Кука¹.

Повышению интереса к взаимодействию органов государственной власти способствуют политические изменения в обществе, что объясняет появление диссертационных исследований соответствующего направления².

Важное значение для разработки данной темы имеют опубликованные труды Е.С. Строева, М.Н. Дмитриева, Д.Н. Козака³ и других высших должностных лиц государства.

Реформирование властной вертикали в условиях разграничения федеральной и региональной компетенции // *Власть и политика*. 2003. № 12. С. 55 – 59.

¹ См.: Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // *Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки*. 2000. № 3. С. 60 – 62; Бакушев Г.В. Административная реформа: траектория пути // *Российская Федерация сегодня*. 2002. № 1. С. 24; Краснов М.А. История попыток административной реформы (1991 – 2001 гг.) // *Эффективность осуществления государственного управления в России. Рабочие материалы*. М., 2002. С. 42; Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. Санкт - Петербург, 2000. С. 26; Зинченко П.П. О технологии административной реформы // *Наша власть: дела и лица*. 2002. № 10. С. 35; Макру Ж. Распределение властных полномочий в Российской Федерации в свете существующей практики федеративных государств – членов Совета Европы // *Журнал российского права*. 2002. № 9. С. 117; Cook В. J. *Bureaucratic Politics and Regulatory Reform*. New York, 1988. P. 1- 4.

² См.: Луковка Е.А. Конституционно - правовое регулирование разделения и взаимодействия властей в краях – субъектах Российской Федерации: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2001; Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и субъекты): Автореф. дис....канд. юрид. наук. М., 1999; Современная российская модель разделения власти между Федерацией и её субъектами: Актуальные правовые проблемы. М.: ИНИОН РАН. 1996; Чеботарёв Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: Автореф. дис....канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998; Багаба А.И. Разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях становления федеральных округов. Автореф. дис....канд. юрид. наук. М., 2003. С. 24.

³ См.: Строев Е.С. Успех реформ в осознании их необходимости. Орёл, 1995; Сильные регионы – сильная Россия // *Регионы России*. М., 1998; Трудный путь становления отечественного федерализма // *Федерализм*. 1999., № 1; Горжусь моей Родиной. М., 1999; Самоопределение России и глобальная модернизация. М., 2001.; Дмитриев М. Реформа государственного управления в России // *Государственная*

Несмотря на значительный объем научных публикаций, посвященных взаимодействию федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, политико - правовые проблемы остаются исследованными недостаточно полно. Более того, практически отсутствуют работы, освещающие специфику этого взаимодействия в условиях административной реформы. Исходя из этого, настоящее исследование призвано восполнить этот существенный в научном и особенно практическом плане пробел.

Объектом диссертационного исследования - являются общественно-политические и правовые отношения, складывающиеся в системе взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ в процессе осуществления административной реформы.

Предметом диссертационного исследования являются особенности нормативно-правового регулирования и политическое содержание взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в условиях политико-административной реформы (на примере Центрального федерального округа).

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является выявление проблем, отдельных противоречий и приоритетных направлений совершенствования взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ в условиях административной реформы. Данная цель потребовала решения следующих задач:

- охарактеризовать содержание, выделить приоритетные направления и особенности реализации административной реформы в современной России;
- проанализировать действующую нормативную правовую базу, регламентирующую взаимодействие органов государственной власти РФ и ее субъектов;
- выявить основные политико-правовые проблемы формирования и функционирования современной системы органов государственной власти и предложить пути их разрешения;
- разработать содержательные характеристики политико-правовой модели взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ;
- определить оптимальные пути совершенствования взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в условиях административной реформы (на примере ЦФО).

служба. 2002. № 1. С. 28.; Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ // Журн. рос. права. 2002. № 5. С. 3 - 11.

Основное направление исследования отражено автором в выдвинутой **гипотезе**: в условиях федеративного государства взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ выступает системообразующим фактором, воздействие которого на качество политико-правового регулирования общественных отношений, консолидацию общества, согласование политических интересов является определяющим, что предполагает особую значимость его совершенствования в процессе осуществляемой административной реформы.

Теоретическая и методологическая основа исследования. В основе диссертационного исследования лежат положения и выводы ведущих российских и зарубежных учёных, специализирующихся в области федеративных отношений, теории государственного управления, разделения властей, правового регулирования деятельности органов государственной власти.

Для выработки объективных представлений о взаимодействии органов государственной власти РФ и субъектов РФ использовались различные методы, позволяющие составить наиболее полную картину политико-правовой реальности, среди которых общие методы научного познания общественных явлений и процессов (анализ и синтез, индукция и дедукция, системный, структурно-функциональный, ценностно-нормативный анализ), а также частно-научные: исторический, социологический, конкретно-юридический, сравнительно-правовой.

Эмпирическую базу диссертационной работы составили материалы, касающиеся взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ. Для раскрытия темы диссертационного исследования использовались: Конституция РФ, федеральные законы¹, Указы Президента РФ², законодательство субъектов РФ, входящих в Центральный федеральный округ, и иные нормативные правовые акты, материалы практической деятельности органов государственной власти.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является одним из первых, в рамках которого осуществлен по-

¹ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федерал. закон РФ от 6 октября 1999 года (в ред. от 7 июля 2003 г.) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2003. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (42). Ст. 2709; Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федерал. конституц. закон РФ от 26 февраля 1997 г. // Собр. законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

² См.: О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах: Указ Президента РФ от 25 июня 2003 г. // Рос. газ. 2003. 25 июня.

литико-правовой анализ взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в контексте динамики происходящей административной реформы. Критическое изучение позитивного, а тем более негативного опыта данного взаимодействия позволило выявить в нем определенные проблемы и противоречия и на этой основе сформулировать рекомендации, направленные на оптимизацию, повышение рациональности и действенности функционирования системы органов государственной власти.

В результате предпринятого исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

Первое. Уточнены приоритетные направления административной реформы: укрепление президентской власти через совершенствование системы федеральных округов, уточнение статуса и прав полномочных представителей Президента РФ в них; оптимизация структуры органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ; перераспределение функций государственной власти между уровнями и передача части функций парагосударственным агентствам с соответствующим финансово-техническим обеспечением; совершенствование законодательства в области бюджетных и налоговых полномочий.

Реализация перечисленных направлений, приводящая к изменению базовых принципов взаимодействия властных институтов и предпринимательства, трансформации вертикальных административных структур в горизонтальные, усилению информационной прозрачности власти, расширению сфер ее подконтрольности гражданскому обществу, позволит повысить эффективность функционирования государственного управления.

Второе. Осуществлена классификация органов государственной власти по таким критериям, как: форма деятельности, принцип разделения властей, уровни управления, иерархия, срок полномочий, порядок осуществления компетенции. Конкретизированы наиболее значимые проблемы формирования современной системы органов государственной власти, влияющие на взаимодействие федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, в частности: отсутствие четкой взаимосвязи между подсистемами органов исполнительной власти, взаимного контроля и соответствующей правовой основы; дублирование полномочий федеральных и региональных структур; дробление управленческих функций, приводящее к увеличению количества государственных органов.

Третье. Разработано понятие и определено содержание «модели взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ» как социально-правовой конструкции организации и функционирования органов государственной власти, основанной на

принципе разграничения предметов ведения между РФ и её субъектами, полномочий и ответственности государственных органов и должностных лиц. В качестве ее составляющей выделена «политико-правовая модель взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ» как совокупность политико-правовых процедур, регламентирующих процесс реализации отношений сотрудничества и подчинения при вертикальном разделении государственной власти, направленных на эффективное выполнение функций государства с учётом экономических, социальных, политических, этнических, географических условий и структурно-функциональных характеристик.

Четвертое. Выявлены особенности современной модели взаимодействия органов государственной власти в условиях административной реформы, состоящие в том, что: законодательно устанавливается перечень полномочий, распределяемых между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ; правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти разных уровней в части реализации совместных полномочий как содержательно, так и в финансовом плане фактически полностью осуществляется федеральным центром, а в особых случаях основывается на договорной практике, причем детальное юридическое закрепление порядка обеспечения финансовыми ресурсами полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения отсутствует; определяется субсидиарная ответственность федеральных органов государственной власти РФ по некоторым обязательствам государственных органов субъектов РФ.

Пятое. Обоснована необходимость совершенствования законодательства в области взаимодействия органов государственной власти в РФ. В ходе административной реформы следует разработать порядок проведения согласительных процедур между субъектами взаимодействия, механизм федерального вмешательства в деятельность региональных органов власти, а также процедуры делегирования полномочий. Кроме того необходимо определить формы взаимного контроля между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, конкретизировать их ответственность и закрепить в законодательных актах (бюджетном, налоговом кодексах) оптимальную систему распределения налогов, сборов, субвенций, дотаций при осуществлении органами государственной власти совместных полномочий.

Шестое. В действующее федеральное законодательство предлагается внести следующие изменения, направленные на оптимизацию взаимодействия органов государственной власти:

- для более чёткого разграничения полномочий и предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, п. 4 ст. 26.11 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» целесообразно изложить в следующей редакции: «Особенности возникновения, осуществления и прекращения права собственности субъекта РФ устанавливаются федеральным законом. Порядок учёта имущества субъекта РФ устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ»;

- в Федеральном законе РФ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» закрепить положение о том, что представитель от законодательного органа государственной власти субъекта РФ избирается из числа депутатов, а представитель от исполнительной власти путем всенародных выборов.

Помимо этого необходимо пересмотреть статью 121 Регламента Государственной Думы, более четко урегулировав механизм учёта региональных поправок к законопроектам по предметам совместного ведения, увеличив срок их предоставления в нижнюю палату Федерального Собрания до двух месяцев.

Практическая значимость исследования. Содержащиеся в диссертации выводы и рекомендации, адресованные органам государственной власти и управления, могут быть использованы при разработке и реализации на федеральном и региональном уровнях комплексных, организационных и политико-правовых мер, призванных обеспечить повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ. Результаты исследования могут быть применены в законотворческой и исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти субъектов Федерации. Отдельные положения диссертации могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях, касающихся данной проблемы, учебном процессе при изучении дисциплин государственного и муниципального управления, а также в процессе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в выступлениях на межрегиональной научно-практической конференции «Становление системы местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы» (Воронеж, 1999 г.), Липецкой областной научно-практической конференции «Единое правовое пространство» (Липецк, 20 февраля 2002 года). На межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики» (Тамбов, 20-21 марта 2002

г.), «Развитие правотворческого процесса в Липецкой области» (Липецк, 26 марта 2002 г.), на межвузовской конференции «Государство, право, общество: современное состояние и проблемы развития» (Липецк, 26–27 ноября 2002 г.), на межрегиональной научно-практической конференции «Социально-экономические проблемы российских регионов: осмысление, формирование подходов и механизмов решения в условиях ориентации на экономическое созидание» (Липецк, 15–16 мая 2003 г.), на межрегиональной научно-практической конференции «Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития» (Воронеж, 14–15 ноября 2003 г.). Основные научные и практические итоги диссертационного исследования использовались в работе администраций Липецкой и Воронежской областей, Липецкого областного Совета депутатов и Тамбовской областной Думы. Диссертационная работа была обсуждена на комитете по законодательству Липецкого областного Совета депутатов, на совместном заседании кафедр политологии, государственного и муниципального управления, государственного строительства и конституционного права, теории государственной службы и региональной кадровой политики Орловской региональной академии государственной службы.

Структура диссертации состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении аргументирована актуальность избранной темы диссертационной работы, определены цель и задачи, предмет и объект исследования; обоснована его научная новизна, теоретическая и практическая значимость.

В первой главе «Административная реформа как политико-правовая основа совершенствования государственного строительства в Российской Федерации» представлены сущность, характерные черты и особенности проведения административной реформы в РФ, подчеркивается необходимость совершенствования системы и структуры органов государственной власти РФ и ее субъектов.

Автором анализируются особенности проведения реформ государственного управления в различные исторические периоды и в результате увязывается необходимость учитывать опыт, как дореволюционной России, так и положительную практику советского периода. Как свидетельствует история,

процессы совершенствования управленческих структур в России проходили и проходят медленно, не всегда достигая желаемых результатов. В диссертационном исследовании подчеркивается, что современная административная реформа в РФ проводится в соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах», в котором определены приоритетные направления совершенствования государственного управления. Целью настоящего этапа административного реформирования является реализация мероприятий, направленных на усиление эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ путем исключения дублирования функций, их организационного разделения в сфере надзора, контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственным организациями услуг гражданам и юридическим лицам, завершения процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Сущность административной реформы в целом проявляется в изменении базовых принципов функционирования властных институтов, которые направлены на трансформацию вертикальных административных структур в горизонтальную сеть автономных государственных и негосударственных организаций, выполняющих определенные государственные задачи; на усиление информационной прозрачности власти, ее подконтрольности и подотчетности гражданскому обществу. Административное реформирование должно выработать такие принципы принятия наиболее важных решений для общества, чтобы была сформирована мировоззренческая внятность власти и структурирована политическая система, обеспечивающая доминирующую роль граждан в государстве. Внутренними объективными причинами реформирования выступают: а) наличие постоянных коллизий между властью и предпринимателями, б) стремление государства быть конкурентоспособным и политически, и экономически на международном уровне, в) увеличение капитализации в бизнесе порождает капитализацию на государственном уровне. Внешней предпосылкой административной реформы является повышение роли российского государства на международной арене, защита национальных интересов и безопасность страны.

Основными задачами административной реформы, по нашему мнению, являются: разработка стандартов предоставления услуг гражданину государственными органами; разработка предложений по изменению функций органов исполнительной власти, их перераспределению в соответствии с принятой классификацией и передача части функций учреждениям и организациям; выявление избыточных и дублирующих функций федеральных органов ис-

полнительной власти, подготовка предложений по их прекращению или уточнению; подготовка предложений о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти; подготовка рекомендаций субъектам РФ по проведению изменений в системе и структуре исполнительной власти регионов; подготовка предложений по внесению уточнений и дополнений в связи с формированием новой системы и структуры органов исполнительной власти на региональном и федеральном уровнях, изменением их функций и полномочий; проведение экспериментов по ресурсному обеспечению федеральных органов исполнительной власти, увязанных с их новыми функциями, создание института независимой экспертизы законопроектов.

На современном этапе отмечается нестабильность структуры органов федеральной исполнительной власти, неоднозначность процедур взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, которые обусловлены не только сменой руководства, но и долгим отсутствием политической воли на эффективную модернизацию указанных сфер, а также, отчасти, экономическими трудностями. Кроме этого, административная реформа предполагает осуществление государственных функций некоммерческими, коммерческими организациями и государственными учреждениями. В настоящее время процедуры взаимодействия органов государственной власти и вышеуказанных юридических лиц не имеют юридической базы.

В работе проводится классификация государственных органов и характеристика системы органов государственной власти. Автором отмечается, что система органов государственной власти включает в себя отдельные подсистемы государственных органов, которые во многих случаях слабо взаимосвязаны. Взаимодействие затруднено не только между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, но и между государственными органами общей и специальной компетенции, выполняющими одинаковую государственную функцию, между правотворческими и правоприменительными органами. Зачастую отсутствует механизм взаимного контроля.

Эффективность взаимодействия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, в определенной степени, зависит от структуры построения органов государственной власти субъектов РФ. На наш взгляд, выделяются следующие особенности структуры органов государственной власти субъектов РФ: 1) виды, название и количество подразделений органов государственной власти субъектов РФ регулируются самостоятельно; 2) наименования структурных подразделений разнообразны (департаменты, главные управления, отделы, комиссии и т.д.); 3) имеет место дублирование функций региональных и федеральных структур; 4) упраздне-

ны излишние подразделения - Правительства при администрациях областей;
5) отсутствует противоречивость правовой регламентации правового статуса главы субъекта РФ.

Совершенствование системы и структуры органов государственной власти должно проходить в направлении унификации наименований органов государственной власти, оптимизации количества государственных органов, упразднения излишних функций и подразделений, сглаживания противоречивости регламентации деятельности государственных органов. По нашему мнению, необходимо проведение систематизации действующего законодательства, и его формирование в целях оптимальной системы государственных органов, совершенствование порядка взаимодействия государственных органов власти федерации и ее субъектов, разделения функций формирования политики и функций ее исполнения.

Во второй главе «Взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации — системообразующий фактор административной реформы» анализируются модели взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, выявлена роль и место парламентского контроля в механизме взаимодействия органов государственной власти.

Автором подробно исследуются юридические и организационные основы формирования и деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, определяются основные черты их взаимодействия. В диссертации разработано понятие «модель взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ», раскрывается как социально-правовая конструкция организации и функционирования органов государственной власти, основанная на принципе разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами, полномочий и ответственности государственных органов и должностных лиц. В качестве принципов ее функционирования отражено эффективное выполнение функций государства с учетом экономических, социальных, политических, этнических, географических условий и структурно - функциональных юридических характеристик. Соответственно, важная ее составляющая - «политико - правовая модель взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ», представляющая собой совокупность юридических и политических процедур, регламентирующих процесс реализации отношений сотрудничества и подчинения при вертикальном разделении государственной власти.

Установлены основные черты и особенности, которыми обладает современная - модель взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в условиях административной реформы. По нашему мнению, указанная модель:

- строится на принципе верховенства Конституции РФ и федерального законодательства над законами и иными нормативно - правовыми актами,, принятыми по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов;
- функционирует на основе принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- предусматривает неукоснительное соблюдение органами публичной власти конституционных требований по соблюдению предметов совместного ведения;
- закрепляет принцип ответственности органов государственной власти субъектов РФ за нарушение Конституции РФ и федерального законодательства;
- раскрывает содержание процедуры заключения и расторжения договоров субъектов РФ, одобрения проектов договоров о разграничении полномочий путем определения основных полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ в сфере взаимодействия с органами государственной власти федерального уровня;
- фиксирует общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;
- определяет принципы финансового обеспечения полномочий органов субъектов РФ по предметам совместного ведения;
- устанавливает возможность передачи исполнительным органам субъекта РФ полномочий по предметам ведения РФ, например, право Правительства РФ передавать осуществление части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов по обоюдному соглашению;
- регламентирует право законодательных органов государственной власти субъектов РФ участвовать в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения;
- закрепляет субсидиарную ответственность федеральных органов государственной власти РФ по некоторым обязательствам государственных органов субъектов РФ;

- предоставляет право органам государственной власти субъектов РФ участвовать в определении кадровой политики федеральных органов государственной власти;

- включает - в качестве элемента - участие Государственной Думы Федерального Собрания РФ в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Важная особенность современной модели взаимодействия органов государственной власти заключается в фактически полном правовом регулировании совместных полномочий со стороны федерального центра, как содержательно, так и в финансовом плане, при этом договорная практика разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ применяется в исключительных случаях.

На основе анализа практики взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ (на материалах Курской, Калужской, Рязанской, Воронежской, Тамбовской, Липецкой областей) автор выделил несколько характеристик современной российской политико - правовой модели взаимодействия органов государственной власти:

во-первых, указанный конституционно-правовой институт не проработан детально ни в теории, ни в законодательном плане (особенно вопросы, касающиеся взаимодействия органов государственной власти, основанные на принципе субсидиарности);

во-вторых, отсутствует завершенная правовая база административного реформирования, которая непосредственным образом влияет на характер взаимодействия органов государственной власти;

в-третьих, особенности российского федерализма (в частности, асимметричность федерации) отражаются на социально — экономических характеристиках отношений взаимодействия органов государственной власти. Финансовое взаимоотношение органов государственной власти РФ и субъектов РФ по предметам совместного ведения построены на максимальной централизации налоговых полномочий на уровне федерального законодательства;

в-четвёртых, усиление функции контроля в компетенции федеральных органов государственной власти слабо увязано с нормами бюджетного и налогового законодательства, закрепляющими соответствующую финансовую обеспеченность исполнения совместных полномочий федеральными и региональными органами власти.

Автором исследуется место и роль парламентского контроля в механизме взаимодействия органов государственной власти. Контрольные полно-

мочия российского парламента закреплены не только в Конституции РФ, но и в развивающем ее законодательстве, (парламентского и депутатского запроса, выражения недоверия Правительству РФ и другое). Им обозначены несколько направлений взаимодействия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ: при принятии нормативных правовых актов органами исполнительной власти субъектов РФ; в формировании и деятельности территориальных структур федеральных органов исполнительной власти; в законотворческом процессе и в сфере финансового обеспечения деятельности органов государственной власти по предметам совместного ведения.

Определяется особая роль Совета Федерации в обеспечении взаимодействия федеральных органов государственной власти РФ и ее субъектов. По нашему мнению, существует ряд проблем, связанных как с особенностями взаимоотношений членов Совета Федерации с законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ, так и с процедурой избрания самих членов Совета Федерации. В связи с этим, автор предлагает внести в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» следующие изменения: представителя от законодательного органа государственной власти субъекта РФ избирать из числа депутатов, а представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ - путем проведения выборов в субъекте РФ.

Думается, что в настоящее время сложилась и поэтапно совершенствуется в Российской Федерации модель взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, характеризующаяся определенным политическим и правовым содержанием и функционированием. На ее формирование значительное влияние оказывает проводимая административная реформа. Концепция административной реформы должна предусматривать и основы взаимодействия органов государственной власти, и роль взаимодействия гражданского общества и государственных органов, поэтому политико - правовая модель взаимодействия органов государственной власти (в широком смысле) включает в себя и инструменты парламентского контроля, особым элементом которого выступает Уполномоченный по правам человека.

В третьей главе «Оптимизация политико-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти РФ в процессе административной реформы» исследуются основные проблемы взаимодействия органов государственной власти в РФ и предлагаются некоторые направления, формы, методы совершенствования законодательства в области взаимодействия органов государственной власти.

Автором подробно анализируется Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», практика его применения в субъектах РФ и основные проблемы его реализации. В работе подробно исследуется право законодательной инициативы в Государственной Думе законодательными (представительными) органами субъектов РФ. За период с 1994 года по 2003 год законодательными органами субъектов Центрального Федерального округа было внесено 348 законодательных инициатив, на рассмотрении находятся 103, отклонено 245, стали законами 10 (3,48%).

Нами обосновано предложение о новой редакции статьи 121 регламента Государственной Думы, направленное на детальное урегулирование механизма учета региональных поправок. Предлагается, кроме того, определить механизм реализации права законодательной инициативы законодательными органами государственной власти субъекта РФ по законопроектам, предусмотренным частью 3 статьи 104 Конституции РФ, по которым обязать Правительство РФ в месячный срок предоставлять заключения на представленные законопроекты. Увеличить срок представления в Государственную Думу поправок к законопроектам по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, принятых Государственной Думой в первом чтении, до двух месяцев со дня принятия постановления.

Анализ действующего законодательства показал, что отсутствует регулирование вопросов передачи органами исполнительной власти субъекта РФ части полномочий федеральным органам исполнительной власти. Подобная передача возможна только в принудительном порядке в связи с неисполнением бюджета субъекта РФ (введение временной финансовой администрации). В связи с этим, присутствуют проблемы: разграничения объектов собственности, отсутствия регулирования вопросов о передаче органами исполнительной власти субъекта РФ и осуществления части полномочий федеральным органом исполнительной власти; разграничения объектов собственности между федерацией и субъектами РФ, необходимых для реализации совместных полномочий. В связи с этим, предлагается осуществлять порядок учёта имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, согласно нормативно-правовым актам субъекта РФ и отнести указанное полномочие к исключительному ведению органов государственной власти субъектов РФ. Дополнительно выделяются автором: проблема взаимной конституционной ответственности федерации и субъектов РФ, проблема соотношения актов государственной власти субъектов РФ и актов федеральных органов государственной власти, проблема недостаточной правовой регламентации порядка проведе-

ния согласительных процедур, проводимых Президентом РФ при разрешении разногласий по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с законодательством РФ, проблема унитаристского характера налоговых правоотношений; проблема взаимодействия территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Последняя проблема на законодательном уровне может быть решена с помощью включения отдельной главы в федеральный закон РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которой обозначатся основные направления взаимодействия, взаимные права, обязанности, ответственность государственных органов в сфере сотрудничества (взаимной поддержки и помощи).

Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» не вводит термин «делегирование полномочий», а только лишь - разграничение полномочий. Автор выделяет специфические признаки института делегирования полномочий, с учетом которых современная модель института делегирования полномочий должна быть закреплена в российском законодательстве. В настоящее время процессуальные аспекты согласования передаваемых полномочий как стадии процесса делегирования пока не имеют четкой правовой регламентации (рассмотрение споров и юридических коллизий).

На наш взгляд, необходим переход к иной конституционной схеме разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, которая должна основываться на более детальном конституционном регулировании распределения полномочий и предметов ведения между законодательными и исполнительными органами РФ и субъектами РФ (прежде всего, в области имущественных отношений). Принятие такой схемы поможет избавить субъекты РФ от бесконечных пререканий и необходимости заключать дополнительные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

При четком и справедливом разграничении объектов собственности каждый уровень власти будет реализовывать необходимые полномочия и отвечать за их невыполнение. Детально проанализировав предметы совместного ведения, финансируемые за счет бюджета субъекта РФ, а также перечень имущества, передаваемого на эти цели, автор делает, во-первых, вывод о том, что сегодня недостаточно четко сформулированы положения, касающиеся определения имущества, находящегося в собственности субъекта РФ; во-вторых, федеральный законодатель в содержание статьи ввел словосочетание «в собственности субъекта РФ может находиться имущество...», т.е. может и не находиться; в- третьих, перечень имущества не охватывает всех совместных полномочий,

финансируемых за счет субъекта РФ (например, поддержка сельскохозяйственно-го производства, планирование использования земель, организация транспортного обслуживания воздушным транспортом пригородного сообщения и т.д.). В то же время, в статье 26.11, части 2 приводится исчерпывающий перечень подобного имущества, выделяемого для осуществления совместных полномочий; в - четвертых, наиболее экономически выгодные сферы деятельности и виды имущества отнесены к ведению и собственности федерации.

Таким образом, федеральному центру предоставляются обширные полномочия по контролю за бюджетами и финансовой деятельностью субъектов РФ, а также правомочия по перераспределению имущества. Автором предлагается изложить пункт 4 статьи 26.11 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в следующей редакции: «Особенности возникновения, осуществления и прекращения права собственности субъекта РФ устанавливаются Федеральным законом. Порядок учёта имущества субъекта РФ устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ».

Подготовка подзаконных нормативных актов органов исполнительной власти порождает проблему соотношения актов государственной власти субъекта РФ и актов федеральных органов государственной власти. Она связана с недостаточной регламентацией взаимоотношений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Правовой статус органа государственной власти характеризуется его функциональным назначением, управленческим профилем, структурно - функциональными качествами и особенностями, его наименованием, определением принадлежности к видам и уровням государственной власти, положением в иерархии государственных органов. Практически статусные вопросы должны быть системно и последовательно отражены в нормах законов (федеральных конституционных и федеральных законах о государственных органах), в положениях о государственных органах. В соответствующем федеральном законе необходимо установить институты, упорядочивающие практику передачи части полномочий одного органа другому, гарантии стабильности конституционной схемы разграничения предметов ведения и полномочий, подконтрольность хотя бы некоторых соглашений между органами исполнительной власти законодательным органам, обязательность определенных правил и процедур при заключении соглашений. Необходимо выработать порядок проведения согласительных процедур Президентом РФ, определить формы взаимного контроля между федеральными органами государственной власти РФ и субъектов РФ.

По соглашению между органами исполнительной власти один из них передает другому права осуществления отдельных полномочий на строго определенных условиях, среди которых - установление срока действия соглашения. Стороны в соглашении могут быть связаны друг с другом взаимным предоставлением полномочий, но вполне вероятны ситуации, при которых возможна односторонняя передача полномочий одного органа другому. Передача государственных полномочий должна осуществляться с соответствующим закреплением источников финансирования, позволяющих выполнять федеральные нормативные акты о предоставлении льгот различным категориям граждан. Кроме того, не допустима отмена части 12 статьи 48 Бюджетного кодекса РФ о перераспределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы (доходы субъектов РФ не могут быть менее 50 процентов от суммы доходов консолидированного бюджета РФ). Иначе, федеральный центр приобретает право направлять большую часть финансовых ресурсов в федеральный бюджет в ущерб интересам субъектов РФ.

Подводя итоги исследования, автор особо подчеркивает, что федеральное законодательство определяет следующие основы взаимодействия: во-первых, федеральная власть с помощью бюджетного и налогового законодательства устанавливает контроль за исполнением бюджетов субъектов РФ и соответствующих совместных полномочий; она вправе делегировать свои функции органам государственной власти субъектов РФ на основе законов и соглашений; во-вторых, предоставлено право Президентом РФ отрешать от должности глав субъектов РФ и влиять на роспуск законодательного органа власти субъекта РФ. Таким образом, степень влияния Федерации на субъекты максимальна, а вот степень влияния субъектов РФ на федеральные органы - минимальна, процедура подобного взаимодействия в законодательстве четкого отражения не нашла.

В заключении изложены основные результаты диссертационного исследования, выводы и предложения, направленные на дальнейшее совершенствование взаимодействия органов государственной власти РФ и ее субъектов в условиях проведения административной реформы.

Основные публикации по теме исследования:

1. Агибалов Ю.В., Никонов А.Н. Правовой статус работников местной администрации // Становление системы местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. - Воронеж, Центр духовного возрождения Чернозёмного края. - 1999. - С. 38 - 42 (0,25 п.л.).

2. Никонов А.Н. Законодательная деятельность Липецкого областного Совета депутатов // Единое правовое пространство. Развитие правотворческого процесса в Липецкой области: Сборник материалов областной научно-практической конференции. - Липецк, 2002. - С. 4-15 (0,6 п.л.).
3. Никонов А.Н. Особенности взаимодействия законодательной и исполнительной власти при принятии финансовых законов // Государство, общество, право: Материалы научно-практической конференции Липецкого филиала ВИ МВД РФ (26 - 27 ноября 2002 г.). - Липецк, 2003. - С.91-94(0,2п.л.).
4. Никонов А.Н. Административная реформа в Российской Федерации: сущность и историко-политические особенности // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегиональной научно-практической конференции 20 - 21 марта 2003 года. - Тамбов, 2003. - С. 51 - 58 (0,4 п.л.).
5. Никонов А.Н. Сущность современного состояния института взаимодействия органов государственной власти // Социально-экономические проблемы российских регионов: осмысление, формирование подходов и механизмов в условиях ориентации на экономическое состояние: Материалы межрегиональной научно-практической конференции, проведенной Администрацией Липецкой области совместно с Липецким филиалом ОРАГС. - Липецк, 2003. - С. 89 - 96 (0,4 п.л.).
6. Никонов А.Н. Некоторые проблемы взаимодействия федеральных органов государственной власти РФ и ее субъектов на законодательном уровне //Право и правоприменение: история, проблемы, тенденции, перспективы. Сборник научных трудов. / Отв. Ред. С.Л. Никонович - Липецк: МИПиЭ, 2003.-Вып. 2. С.128-133 (0,3 п.л.).
7. Никонов А.Н. Региональное законодательство как элемент Российской правовой системы // О состоянии преступности в Липецкой области: Депутатские слушания Липецкого областного Совета депутатов III созыва. Сборник выступлений. - Липецк, 2003. С. 25 - 30 (0,3 п.л.).
8. Никонов А.Н. Роль Уполномоченного по правам человека в процессе административной реформы // Образование и общество. - 2003.- № 5(22).-С. 79-82 (0,2 п.л.).

№ - 5303

Издательство Орловской региональной академии государственной службы
Заказ № ПО. Тираж 100 экз. Объем 1,2 п.л. 60 * 84 1/16
Подписано в печать 18.02.2004 г.