

Централизм и децентрализация как принцип организации и деятельности исполнительных органов в Российской Федерации

Литвак София Глебовна

Приамурский государственный университет имени Шолом-Алейхема

Студент

Аннотация

В статье выявлены основные проблемы и недостатки реализации принципа централизма и децентрализации при формировании и функционировании органов исполнительной власти Российской Федерации в современных условиях, а также разработаны предложения по их решению.

Ключевые слова: централизм и децентрализация, принцип, органы исполнительной власти.

Centralism and decentralization as a principle of organization and activity of executive bodies in the Russian Federation

Litvak Sofiia Glebovna

Sholom-Aleichem Priamursky State University

Student

Abstract

The article identifies the main problems and shortcomings of the implementation of the principle of centralism and decentralization in the formation and functioning of executive authorities of the Russian Federation in modern conditions, and also developed proposals for their solution.

Keywords: centralism and decentralization, principle, executive authorities.

Актуальность исследования. По своей природе процесс централизации и децентрализации является исключением из принципов, предусмотренных юридической наукой: теория государства и права, так как, на первый взгляд, сложно разобраться в его сути, но ещё сложнее реализовать его.

Как показал инициированный президентом Борисом Ельциным «парад суверенитета», ослабление федеральной государственной власти неизбежно ведет к сепаратизму в отдельных регионах страны, что чревато распадом государства.

Он имеет ряд специфических особенностей, поскольку соотношение централизма (концентрация исполнительного управления в руках Президента и Правительства) и децентрализации (передача важных вопросов от центральных органов государственной исполнительной власти региональным органам государственной власти) является ключевым принципом формирования и функционирования исполнительных органов в России. В то

же время часто возникают спорные ситуации, связанные с данным явлением, а также его правовым регулированием.

Целью данного исследования является комплексное изучение централизма и децентрализации как принципа организации и деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации с целью расширения и уточнения понятийного и систематического аппарата науки.

В связи с возрастанием влияния России во внешней политике, в своей работе М.А. Годков обосновывает необходимость реализации принципа централизма и децентрализации как условия усиления государственного управления [3]. Статья В. Иванова посвящена федеративным и смежным реформам, проведенным в 2000-х гг., и сопутствовавшим им политическим мероприятиям федеральной власти, широко анализируется система исполнительной власти федерации [4]. Работа П.М. Новичука посвящена федеративному устройству Германии, произведён анализ эффективности устройства этой страны [5].

Принцип выполнения большинства функций государства, которыми управляют федеральные органы исполнительной власти, вытекает из единства исполнительной власти в силу наличия объектов и полномочий, находящихся в ведении федеральных и региональных органов власти, совместного управления ими в пределах, установленных законом.

В общегосударственном масштабе более высокая степень централизации проявляется в субъектах федерации [6]. В России суверенитет принадлежит Федерации, а ее субъекты признаны несuverенными государственными образованиями (исключением, в каком-то плане, можно считать Еврейскую АО).

По мнению некоторых ученых, таких как В. Иванов, исторически (особенно в России) централизация присуща исполнительной власти [4]. Существует возможность прямого федерального правления в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом (статья 56 Конституции РФ этого не исключает).

Федеральный суверенитет подразумевает возможность применения федеральных принудительных мер (прямой президентский режим, федеральное вмешательство), что, с одной стороны, является средством централизации власти, поскольку дает Федерации возможность расширить сферу федеральных полномочий за счет полномочий субъекта в случае неисполнения, невозможности осуществления государственной власти субъектом своих полномочий, а с другой стороны, является гарантией принципа законности.

Федеральные меры принуждения в отношении исполнительной власти регионов, предусмотренные действующим законодательством, можно условно разделить на следующие группы: 1) основные, включая увольнение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; отстранение указанного лица, а также отмена акта исполнительной власти субъекта России в случае несоблюдения Конституции страны, федерального

законодательства, международных обязательств России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса компетентным судом; введение воинских частей для поддержания порядка в субъекте Российской Федерации; перераспределение полномочий по закону; 2) дополнительные - например, когда суд федерального значения выносит решение, которое обязывает региональные органы исполнительной власти подчиняться распоряжениям федеральных властей, или когда суд разрешает спор о компетенции в пользу федерации [3].

Децентрализация рассматривается в учебной и научной литературе как способ административного воздействия на основе нескольких принципов управления; как административный режим; как форма организации публичной власти; как процесс распределения полномочий; как элемент организационной структуры государственного управления в сфере исполнительной власти [6]. Представляется, что принцип децентрализации в отношении исполнительной власти означает закрепление юрисдикции и полномочий учреждений, стоящих за определенным органом власти, который должен осуществлять его независимо и без вмешательства вышестоящих властей.

Несмотря на то, что субъекты Российской Федерации являются составным элементом ее системы, региональные исполнительные органы не лишены определенной автономии, даже если они построены в единой строго иерархической системе исполнительной власти. Так, глава IV Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ, закрепляющая полномочия региональных органов власти (в том числе исполнительные), федеральные полномочия могут быть делегированы центром, но с финансовым возмещением затрат на их реализацию [2]. При децентрализации не происходит «разделения» объектов власти, региональные органы получают высокую степень независимости от власти вышестоящих органов.

Конституция страны (статья 78) предусматривает возможность как централизации, так и децентрализации государственной власти путем передачи отдельных полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти по взаимному согласию [1].

Но в тоже время, по мнению М.А. Годкова, децентрализация исполнительной власти путем передачи полномочий от Федерации регионам создает много проблем. Во-первых, общепринятая практика распределения исполнительной власти между центром и регионами хотя и в определенный период зарождающегося российского государства сыграла положительную роль, но на современном этапе развития российского государства к ней следует относиться с осторожностью. При реализации не должно нарушаться положение Конституции страны о равноправии субъектов. Глава Российского государства, говоря о необходимости учета региональной специфики в своем послании Федеральному Собранию, подчеркнул, что

подобные соглашения неприемлемы, что зачастую приводит к фактическому неравенству в отношениях между субъектами России и, в конечном счете, между её гражданами. Во-вторых, фактическое осуществление децентрализации исполнительной власти в стране привело к парадоксальной ситуации. В России не было ни сильных региональных властей, ни сильных муниципалитетов. Кроме того, слабый центр в значительной степени прекратил необходимые властные и координирующие функции регионального развития, то есть децентрализация превратилась в потерю контроля [3].

Реализация принципа централизма и децентрализации в России очень сложна. В настоящее время процедура определения исключительной компетенции субъектов Российской Федерации является очень сложным процессом, особенно если при наличии недостатков в федеральном законодательстве субъект наделен полномочиями по принятию соответствующих нормативных актов.

П.М. Новичук в своей работе описал имеющийся положительный опыт решения данного вопроса в законодательстве Германии, согласно которому определяется исключительная законодательная компетенция. Более того, в сфере исключительной компетенции федеральные земли обладают полномочиями только в том случае, если они прямо разрешены законом, а в сфере спорной компетенции федерация имеет полномочия, если вопрос не может быть эффективно урегулирован законами федеративных земель, нарушает интересы страны или её частей и нарушает правовое и экономическое единство государства [5].

Необходимо ограничить сферу компетенции по вопросам, касающимся целостности и единства государства, путем соответствующего изменения субъектов компетенции между различными ветвями власти на разных уровнях.

Второй серьезной проблемой на сегодняшний день является неточность законодательного регулирования возможности прямого Федерального управления, а также федерального вмешательства центральных органов исполнительной власти в дела субъектов страны как гарантии эффективной централизации государственной власти.

Необходимо внести изменения и дополнения в действующее законодательство, определяющее порядок и условия прямого президентского правления на территории субъектов, а также возможность Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации осуществлять региональное нормотворчество для тех регионов, где осуществляется прямое федеральное управление. Необходимо усилить работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством и Конституцией страны.

Таким образом, для унификации централизма и децентрализации в организации и деятельности органов исполнительной власти предлагается: 1) расширить перечень федеральных принудительных мер против исполнительной власти регионов, одновременно увеличивая полномочия

главы государства и федеральных органов исполнительной власти; 2) определить порядок и условия прямого президентского правления на территории субъектов и возможность Правительства Российской Федерации осуществлять региональное подчиненное нормотворчество.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. М.: Приор, 2001. 32 с.
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: офиц. текст ФЗ № 184 – ФЗ 06.10.1999 - СПС КонсультантПлюс.
3. Годков М.А. Будущее за процессами централизации и децентрализации // Справочник заведующего КДЛ. 2018. № 9. С. 9 – 15.
4. Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М.: Серия «Идеологии», 2006. 232 с.
5. Новичук П.М. Формирование Федеративного государственного устройства Германии М.: Право и права человека, 2018. С. 117 – 121.
6. Пичушкин А.В. Основной принцип – централизация не ради централизации // Бюджетный учёт. 2021. № 8 (200). С. 44 – 49.