

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION OF STATE POWER IN RUSSIA

Ирина Николаевна Трошкина,

*заведующая сектором экономики и социологии
Хакасского научно-исследовательского института
языка, литературы и истории (г. Абакан),
кандидат философских наук*

i.troschkina2012@yandex.ru



Илья Владимирович Ачитаев,

независимый исследователь (г. Абакан)



Ключевые слова:

государственный аппарат,
государственная власть,
принципы организации,
проблемы реализации принципов,
Россия.

Несоблюдение принципов организации государственного аппарата приводит к проблемам коррупции, низкому уровню доверия со стороны населения, непризнанию за государственной властью права на руководящую роль в обществе. Исследователи отмечают злободневность ряда проблем (бюрократизм, централизация власти, коррумпированность госслужащих, отсутствие персональной ответственности руководителей органов исполнительной власти, частые кадровые перестановки руководителей госаппарата, неравный доступ к госслужбе и др.). Решение данных проблем позволит приблизиться к цели государственного аппарата – созданию оптимальных условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Keywords:

state apparatus, state power, principles of organization, problems of implementation of principles, Russia.

Failure to comply with the principles of the organization of the state apparatus leads to problems of corruption, a low level of trust on the part of the population, non-recognition of the right of the state authorities to a leading role in society. Researchers note the urgency of a number of problems (bureaucracy, centralization of power, corruption of civil servants, lack of personal responsibility of heads of executive authorities, frequent personnel reshuffles of heads of the state apparatus, unequal access to public service, etc.). Solving these problems will bring us closer to the goal of the state apparatus – the creation of optimal conditions that ensure a decent life and free human development.

На сегодняшний день проблема реализации принципов организации государственного аппарата является актуальной в связи со сложившейся ситуацией на международной арене. В этот период повышаются требования как к организации государственного механизма (взаимодействие государственных органов, администрации государственных предприятий, учреждений, организаций, государственных служащих, организационных, финансовых и иных средств), так и основным положениям, определяющим подходы к формированию и функционированию государственных органов (законы, иные нормативные акты).

Также тема является значимой в свете продолжающейся административной реформы, начавшейся в 2000 г. и длящейся по настоящее время, обусловленной стремлением к устойчивому социально-экономическому развитию, повышению благосостояния населения Российской Федерации [6, с. 98]. 15.01.2020 Президентом РФ в ежегодном послании Федеральному Собранию был поставлен вопрос о масштабной политической реформе с внесением изменений в Конституцию РФ¹, где были затронуты вопросы совершенствования аппарата государства, в частности, усиления роли Президента РФ, Конституционного Суда РФ.

На современном этапе тема приобретает новое звучание, возникает необходимость в переосмыслении принципов организации государственного аппарата, анализа имеющихся исследований, выделении ключевых проблем реализации принципов организации государственного аппарата.

Тема освещается в следующих аспектах: механизм государства (В.М. Гессен, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, Л.И. Петражицкий, П.А. Сорокин и др.); отдельные вопросы о государственном аппарате (С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Р.С. Болдырева, П.Т. Василенков, В.В. Гибов, Э.П. Григонис, Л.Л. Григорян, Б.П. Елисеев, М.К. Искакова, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, А.А. Мишин, З.М. Ретизни, В.Е. Чиркин, Б.Л. Страшун и др.).

¹ Послание Президента Федеральному Собранию. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/62582> (дата обращения: 19.02.2023).

Наличествуют три подхода к определению сущности государства, четыре подхода в юридической науке к познанию государства. Первый раскрывается с позиции философии, проявления в государстве универсальных законов общества. Второй – иных социальных наук (истории, политологии и др.), где акцентируется внимание на государстве как «духовно-нравственном организме», «коллективном единстве», развивающемся в определенной последовательности и отношениях (внутригосударственных и межгосударственных). Третий – юридической науки, где государство представляется как целостное политико-правовое образование, организация в целом [11, с. 7-8]. В юридической науке сложились четыре подхода в познании государства: генетический (познание причин возникновения и развития государства, закономерных этапов его эволюции), функциональный (изучение направлений деятельности во внутренней и внешней политике государства), инструментальный (выявление внутреннего строения государства и характеристику государственных институтов – государственного аппарата и его звеньев, межгосударственных объединений), субстанциональный (исследующий социальную основу государства) [5, с. 7].

Структура государства рассматривается по двум основаниям – разделению власти на три ветви и выполняемым функциям (внутреннюю и внешнюю функции). Несмотря на понимание признаков, структуры, наличия значительного количества определений государства, среди исследователей нет единства в определении сущности данного термина. Они сходятся во мнении, что необходимо разработать комплексное определение, включающее аспекты различных наук.

Следует отметить, что многогранность понятия «государство» требует разработки общенаучной категории по различным вопросам проявления государственности (политико-юридическое, экономическое, социальное, духовное).

Термин «государственный аппарат» (государственная власть, аппарат управления) имеет различную трактовку, рассматривается в рамках трех концепций – в широком смысле, как политическая система общества, в узком (традиционном) – как аппарат государственной власти, в расширенном – включает значимое количество элементов аппарата государства (система государственных органов, организаций, предприятий и учреждений). В последнем случае понятия «аппарат государства» и «механизма государства» тождественны [3, с. 12]. Наибольшее количество ученых придерживаются второй концепции, или узкого понимания государственного аппарата, который представляется как важнейший элемент механизма государства, предназначенный для выполнения его функций.

В узком понимании данное понятие, как правило, включает совокупность органов государства. Характеризуется следующими признаками: представляет собой автономную часть государства, которая учреждается в установленном законом порядке (посредством выборов, назначения и др.); наделен властными полномочиями определенного содержания и объема, которые закреплены в нормативных правовых актах; имеет право издавать обязательные

к исполнению акты (нормативные правовые, правоприменительные, интерпретационные); вправе применять принуждение в случаях и в объеме, устанавливаемых в законодательном порядке; действует от имени государства; состоит из государственных служащих, имеющих особый статус и выполняющих свои полномочия на профессиональной основе; источником финансирования деятельности служат государственный или местный бюджет [8, с. 106].

Одним из самых дискутируемых вопросов в определении государственного аппарата является соотношение понятий «государственный аппарат» и «механизм функционирования государства». Исследователи приходят к выводу, что «государственный аппарат» отличается от понятия «механизм функционирования государства», в первом случае акцент смещен на действие системы, во втором – на связь элементов [1, с. 300], первое определение более узкое, второе – расширенное.

Структура государственного аппарата рассматривается по различным основаниям: по принципу разделения властей (законодательные, исполнительные и судебные органы), по способу создания (первичные, формирующиеся по выбору и вторичные – по назначению), по объему властных полномочий (высшие, распространяющие свои полномочия на всю территорию государства, местные – на территорию определенного региона), по широте компетенции (общие, решают широкий круг вопросов и специальные, выполняют один из видов деятельности, пр. министерство обороны и др.), по способу решения вопросов (коллегиальные и единоначальные, в первом случае – парламент, правительство, во втором – президент, уполномоченный по правам человека). Чаще всего структура государственного аппарата раскрывается по принципу разделения властей (законодательная, исполнительная, судебная).

В целом понятие «государственный аппарат» – это важнейший элемент механизма государства, предназначенный для выполнения его функций (обеспечение внутренней и внешней безопасности членов государства и др.). Он рассматривается в рамках трех концепций, значимое количество сторонников у узкого понимания государственного аппарата, который представляется как важнейший элемент механизма государства, предназначенный для выполнения его функций. Структура государственного аппарата как правило рассматривается по принципу разделения властей (законодательная, исполнительная, судебная).

Принципы государственного аппарата являются фундаментом организации государственной власти. От выбора принципов, их последовательного проведения в жизнь, зависит эффективность достижения цели и функционирование государственного аппарата. Целью государственного аппарата является создание оптимальных условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (стратегические, оперативные и тактические цели), достижение цели возможно через выполнение определенных функций (общие, специфические) органами государственного аппарата, направленных на урегулирование общественных процессов и отношений. Цели, функции го-

сударственного аппарата основаны на ряде принципов (идеи и требования). Под «принципами организации государственного аппарата» понимают законодательно закрепленные базовые положения (идеи и требования), в соответствии с которыми формируется и функционирует система государственного управления [7, с. 28].

Наличествуя различные классификации принципов организации государственного аппарата в зависимости принятых оснований. Например, от источника – принципы закрепленные в Конституции РФ и в иных федеральных законах, направленности – общие и частные, деятельности – общие, организационно-технические и частные.

Как правило, выделяются 2 или 3 группы принципов. В первом случае – это общие (связаны с государственным механизмом в целом) и частные принципы (воздействуют лишь на некоторые секции государственного механизма, отдельные органы или на их группы) [10, с. 291]. Во втором – общие, организационно-технические и частные [7, с. 28-35].

К общим принципам относят политические начала права (например, принципы демократизма, разделения властей); экономические начала права (например, свобода экономической деятельности); нравственные начала права (например, принципы гуманизма, признания прав и свобод человека как высшей социальной ценности, принцип социальной справедливости). Частные, например специально-юридические, принципы характеризуют право с юридической стороны, представляют собой начала правового регулирования. К ним относят принципы законности, равенства всех перед законом, ответственности за вину и презумпции невиновности, судебной защиты прав и свобод граждан; единства прав и обязанностей, сочетания убеждения и принуждения в праве и др. [9, с. 23-24]

Остановимся более детально на втором варианте с выделением трех принципов (общие, организационно-технические, частные принципы). В основу общих принципов положены цели системы государственного управления (социально-ценностные – принцип гуманизма, приоритета прав и свобод человека, демократизма; социально-функциональные – принцип разделения властей, федерализм, законность).

Основанием для выделения организационно-технических принципов является исполнительно-распорядительная, организационная деятельность органов государственной власти. Они представлены четырьмя группами принципов: структурно-целевые (принцип иерархии целей государственного управления, последовательности достижения целей); структурно-организационные (принцип единства системы госуправления, сочетания коллегиальности и единоначалия в деятельности органов государственной власти); структурно-функциональные (принцип закрепления управленческих функций в компетенцию соответствующего государственного органа); структурно-процессуальные (принцип соответствия методов управления функциям государственного органа).

Использование частных принципов ориентировано на повышение значи-

мости человека в процессе государственного управления, среди них выделяют две подгруппы: принципы, направленные на различные сферы жизнедеятельности общества (принцип экономического планирования, маркетинга), и принципы, функционирования государственных и общественных институтов (принципы местного самоуправления).

Структура принципов организации государственных органов представлена базовым (3 ед.) и основными (9 и более ед.) наборами принципов. Базовыми считаются те принципы, которые являются основой формирования деятельности любого государственного аппарата и его звеньев (принципы приоритета прав и свобод человека, демократизма и законности).

1. Принцип приоритета прав и свобод человека (относится к группе общих социально-ценностных принципов). Согласно ст. 2 Конституции РФ Россия – демократическое правовое государство, где человек, его права и свободы признаются высшей ценностью, их признание, соблюдение и защита прав является долгом государства. Данный принцип дополняется в ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, где содержится требование о неотчуждаемости основных прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения, в ч. 2 ст. 55 содержится запрет на издание законов, которые так или иначе могут либо отменять, либо умалять права и свободы человека и гражданина. Ученые приходят к выводу, что для укрепления данного принципа необходимо повысить результативность судебной защиты, соблюдение прав в материальной и духовной сферах (обеспечение гражданам прожиточного минимума, развитие социального обеспечения и проч.).

2. Принцип демократизма (относится к группе общих социально-ценностных принципов) предполагает право на коллективное принятие решения с равным воздействием участников (прямо либо опосредованно через демократические институты народовластия). Наличествуют два взаимодополняющих типа народовластия – прямая и представительная демократия. Это значит, что воля народа переходит в закон либо непосредственно (например, путем референдума), либо через систему представительных органов. Принцип демократизма формально закрепляется в статьях Конституции РФ. Так, ст. 1 объявляет Россию демократическим государством, а ст. 3 провозглашает народ единственным источником власти и носителем суверенитета в России, реализующим свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления, а высшей формой прямого народовластия признаются референдум и свободные выборы. Право граждан участвовать в управлении государством находит закрепление в ст. 32 Конституции РФ. Игнорирование либо ограничение данного принципа влечет ослабление связей государственного аппарата с населением и уменьшение их общественной поддержки. Отсутствие прямой связи с народом ведет к уходу от гласности и злоупотреблениям полномочиями [9, с. 25].

3. Принцип законности (относится к группе общих социально-функциональных принципов). Законность – это следование и исполнение предписаний Конституции РФ, законов и соответствующих им иных правовых актов госу-

дарственными и негосударственными учреждениями и организациями, их служащими и должностными лицами, гражданами, иными лицами, находящимися на территории Российской Федерации. Принцип законности закреплен в ст. 15 Конституции РФ и означает, что применение норм материального права или иная форма реализации во всех случаях должны быть законными. Основные положения данного принципа закреплены в Конституции РФ, где сказано: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы». К законам относятся федеральные законы и федеральные конституционные законы, а также принимаемые в субъектах РФ конституции и уставы, другие законодательные акты. Акты, которые противоречат Конституции РФ или закону, применяться не могут. Как отмечают исследователи, реальное соблюдение принципа законности далеко от идеала. Характерен показатель удовлетворения жалоб на постановления о наложении административных наказаний, рассматриваемых судами. Последние ежегодно удовлетворяют около 60% таких жалоб. Поэтому законность является одним из существенных факторов укрепления правопорядка, гарантией обеспечения законных прав лиц, привлекаемых к административной ответственности [2, с. 244].

Кроме базовых выделяются основные принципы – гласность, профессионализм, иерархичность, сочетание выборности и назначения, коллегиальность и единоначалие, федерализм и др. [8]

Принцип гласности (относится к группе структурно-функциональные организационно-технических принципов) – это принцип означает, что деятельность государственных органов должна освещаться через средства массовой информации для информирования населения. В статье 10 ГПК РФ закреплено положение, что решения судов объявляются публично. Статья 8 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предписывает необходимость информирования граждан о выборах в Государственную Думу Российской Федерации. Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» регламентируется открытость деятельности полиции для общества и общественных организаций.

Принцип профессионализма (относится к группе структурно-организационные организационно-технических принципов) означает замещение должностей в государственном аппарате профессионально подготовленными людьми. Принцип профессионализма и компетентности отражен в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Принцип иерархичности (относится к группе структурно-целевые организационно-технических принципов) означает нахождение некоторых государственных органов в иерархической взаимосвязи между собой. В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государст-

венной власти субъектов Российской Федерации» подробно описаны образование, деятельность исполнительных органов государственной власти их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти.

Принцип сочетания выборности и назначения (относится к группе структурно-организационные организационно-технических принципов) определяет необходимость сочетания выборности и назначаемости при формировании государственных органов. Этот принцип выражает оптимальное соотношение децентрализации и централизации в государственном управлении. Конституция Российской Федерации регламентирует выборы Президента Российской Федерации.

Принцип сочетания коллегиальности и единоначалия при принятии решений (относится к группе структурно-организационные организационно-технических принципов) определяет возможность принятия решения государственными органами и должностными лицами и коллегиально, и единолично, в зависимости от значимости решаемой проблемы для общества, личности или государства. В Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» закреплена норма о рассмотрении дел и принятие решений по ним Конституционным Судом Российской Федерации коллегиально. В соответствии с ст. 3 постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-III ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания» решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях коллегиально, открытым или тайным голосованием. Президент Российской Федерации единолично от своего имени издает указы и распоряжения.

Последний принцип организации деятельности государственных органов – это принцип федерализма (относится к группе общих социально-функциональных принципов). Принцип направлен на учет интересов как субъектов Российской Федерации, так и самой федерации на основе разделения предметов ведения в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Например, ст. 73 Конституции РФ гласит о том, что субъект Российской Федерации обладает самостоятельностью в формировании своих государственных органов.

В целом принципы организации государственного аппарата – это основа, на которой держится механизм государства. Принципы классифицируются по различным основаниям: по источникам – принципы закрепленные в Конституции РФ и в иных федеральных законах, направленности – общие и частные, деятельности – общие, организационно-технические и частные. Также их можно распределить на базовые (принципы приоритета прав и свобод человека, демократизма и законности) и основные принципы (гласность, профессионализм, иерархичность, сочетание выборности и назначения, коллегиальность и единоначалие, федерализм и др.). Принципы должны соблюдаться государственными органами и их должностными лицами. Игнорирование в практике государственной власти указанных принципов приводит к пробле-

мам коррупции, низкому уровню доверия со стороны населения, абсентеизму (уклонению избирателей от участия в голосовании на выборах), а в конечном счете нелегитимности власти.

На современном этапе развития Российской Федерации наша страна сталкивается с рядом проблем, обусловленных как внешними, так и внутренними факторами. Среди внешних факторов необходимо отметить постоянно растущую «информационную агрессию» и введение экономических санкций со стороны так называемых «стран партнеров». Внутренние факторы обусловлены постоянно растущим экономическим и социальным расслоением общества, бедностью, правовым нигилизмом и др. В связи с этим возникают проблемы закрепления основных принципов деятельности государственного аппарата как в действующем законодательстве, так и в правоприменительной практике [4, с. 8].

Закрепление и руководство принципами сталкивается с проблемой повышения эффективности работы государственного аппарата. Совокупность проблем классифицируют по разным основаниям: в зависимости от временного аспекта и целей государственного управления (стратегические, тактические, оперативные); по иерархической структуре власти (федерального, регионального, местного уровней). Существуют и иные классификации проблем реализации принципов организации органов государственной власти.

Проблемы современного государственного управления целесообразно рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, это проблемы способа реализации полномочий органов государственной власти по руководству, организации и целенаправленному государственно-властному воздействию на общество и все его подсистемы, с другой – проблемы профессиональной деятельности по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях реализации его функций.

Среди злободневных проблем реализации принципов организации органов государственной власти Российской Федерации исследователи выделяют бюрократизм (отчуждение государственного аппарата по отношению к обществу, превращение средств административной деятельности в самоцель, формализм, служебную волокиту), централизацию власти (сосредоточение государственно-властных полномочий в руках центрального государственного аппарата и, как результат, ограничение самостоятельности государственной власти в регионах), коррумпированность государственных служащих (вовлеченность должностного лица в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения; реализация этой возможности зависит от нравственных устоев человека, честности, уважения к самому себе, обществу и государству, от отношения к своему долгу), отсутствие персональной ответственности руководителей органов исполнительной власти (закрепленная нормативным правовым или локальным актом индивидуальная ответственность лица за

осуществление действий (бездействие) и принятие соответствующих решений (уклонение от их принятия в рамках предоставленных ему полномочий), частые кадровые перестановки руководителей государственного аппарата (частая смена руководителей, что создает в организации неопределенное, неустойчивое положение внутри коллектива; это плохо влияет на качество и производительность труда в коллективе), неравный доступ к государственной службе (предоставление возможности поступления на государственную службу любому гражданину, независимо от таких его характеристик, как раса, пол, имущественное положение, религиозные или иные предпочтения).

К центральным направлениям совершенствования системы государственного управления, реализуемым в Российской Федерации, следует отнести: реализацию мероприятий по снижению избыточного государственного регулирования; внедрение современных технологий и принципов управления, направленных на повышение качества государственных услуг; разработку механизмов оценки и повышения эффективности и результативности органов власти; реализацию мероприятий по повышению информационной открытости.

В целом на сегодняшний день проблема принципа организации государственного аппарата является актуальной в связи со сложившейся ситуацией на международной арене, продолжающейся административной реформы в Российской Федерации, проблемами, возникающими в работе государственного аппарата.

Исследователи отмечают злободневность ряда проблем (бюрократизм, централизация власти, коррумпированность государственных служащих, отсутствие персональной ответственности руководителей органов исполнительной власти, частые кадровые перестановки руководителей государственного аппарата, неравный доступ к государственной службе и др.). Решение данных проблем позволит приблизиться к цели государственного аппарата – созданию оптимальных условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Для повышения эффективности работы государственного аппарата в Российской Федерации проводится комплекс мер, направленных на «внедрение в жизнь» основных принципов, к которым относят гласность, профессионализм, иерархичность, сочетание выборности и назначения, коллегиальность и единоначалие, федерализм и др.

Библиографический список

1. Астуфуров, А.М. Государственный аппарат и механизмы государства: к проблеме соотношения понятий / А.М. Астуфуров // Вестник Тамбовского университета. Серия: гуманитарные науки. – 2010. – № 12(92).
2. Долгопят, А.О. Понятие и содержание принципа законности / А.О. Долгопят // Бизнес в законе. – 2008. – № 4.
3. Еремеев, И.А. Реализация принципа законности в деятельности государственного аппарата современной России: политико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И.А. Еремеев. – Казань, 2005.
4. Золотарев, М.С. Проблемы реализации основных принципов организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации / М.С. Золотарев // Проблемы теории и практики управления. Сетевое издание «Академическая мысль». – 2019. – № 2 (7).
5. Иванов, Р.Л. О классификации научных подходов к понятию государства / Р.Л. Иванов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2015. – №1(42).
6. Ивановский, Б.Г. Реформы системы государственного управления в России: промежуточные результаты / Б.Г. Ивановский // Экономические и социальные проблемы России. – 2009. – № 2.
7. Комарова, М.В. Государство. Аппарат управления и его правовое регулирование: учебное пособие / М.В. Комарова, В.В. Буханцов. – Иркутск, 2015.
8. Морозова, Л.А. Теория государства и права : учебник / Л.А. Морозова. – М., 2002.
9. Олинович, Д.А. Принцип демократизма как принцип формирования государственного аппарата / Д.А. Олинович // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 3(58).
10. Шабалина, В.С. О некоторых принципах организации и деятельности государственного аппарата / В.С. Шабалина // Будущее науки-2016 : сборник научных статей 4-й международной молодежной научной конференции: в 4 т. Т. 2. Курск, 2016.
11. Юрочкин, М.А. Государство: теоретические аспекты формирования понятия / М.А. Юрочкин // Отечественная юриспруденция. – 2015 – № 1(1).