

© 1998 г.

Б.П. Елисеев. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. - М.: ООО "Агент", 1997. 255 с.

Монография кандидата юридических наук Бориса Петровича Елисеева посвящена проблеме построения новой российской государственности, вопросам организации и осуществления власти, построения на основе теории разделения властей эффективно функционирующей системы органов государственной власти.

Автор отмечает, что государственное устройство Российской Федерации представляет собой сложный организм, где сталкиваются, переплетаются жизненно важные интересы многих его составляющих частей. Вот почему ученые и политики стараются выявить и обозначить основные направления развития российского федерализма, характер властеотношений Российской Федерации и ее субъектов, основные конституционно-правовые аспекты, принципы и механизм разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Российская Федерация подписала договоры и соглашения с рядом своих субъектов. Эти двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий вызывают порой острые дискуссии и противоречия, в которых порой высказываются полярные точки зрения по данному вопросу: от необходимости приостановления практики заключения договоров и соглашений до принятия Федерального закона, устанавливающего единые требования к заключению подобных договоров.

На мой взгляд, Б. Елисееву удалось применить социологический инструментарий при исследовании проблем создания и эффективности деятельности органов государственной власти, которые являются социальными институтами. Как известно, успешное существование социального института зависит от ряда факторов: четкого определения его целей, функций и способов деятельности; от рациональной организации внутренних и внешних связей; от степени деперсонализации действий в объективизации функций, а главное - от практической значимости института, его результативности для общества и государства. Как только соответствующие требования нарушаются, государственный (социальный) институт перестает выполнять необходимые функции и теряет свое значение. Именно это и происходило прежде всего с государственными управленческими структурами.

Каковы последствия? Для самих институтов - деградация; бюрократизация соответствующих аппаратов и прекращение выполнения элементарных функций; появление "теневых" ("параллельных") структур, компенсирующих бездействие официальных органов. Деформация государственного (социального) института одновременно служит причиной или необходимым условием изменений и в других компонентах социальной жизни. Эта связь осуществляется по меньшей мере четырьмя путями: а) деформация института вызывает социальную напряженность, поскольку рушатся социальные ожидания; б) это, в свою очередь, порождает стремления к замене официальных структур неформальными связями и отношениями, в том числе противоправного характера; в) дисфункции социальных институтов, продолжающиеся длительное время, отрицательно сказываются на нравственном облике общества, искажают системы ценностных ориентаций и мотивации поведения людей; г) ослабевают контрольные функции социальных институтов, что ведет к безнаказанности нарушителей социальных норм и т.д.

В этой связи автор ставит острые вопросы, подкрепляя их качественными материалами социологических исследований.

1) Обеспечивает ли ныне действующая система президентской власти интересы населения России? (Заставляя реалистически взглянуть на итоги голосования 3 июля 1996 г.). За Президента Б.Н. Ельцина проголосовало около 40 миллионов человек, или немногим более трети всех российских избирателей - 37%. За лидера КПРФ Г. Зюганова высказалось примерно 30 миллионов, или 28% всех российских избирателей. Перевес Б.Н. Ельцина над Г. Зюгановым в 10 миллионов голосов (9% всех избирателей) фактически получен за счет голосования в 7 субъектах Российской Федерации из 89. Это города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, Московская область, Свердловская область, Республика Татарстан, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ. Суммарно данные 7 субъектов Федерации дали Б.Н. Ельцину примерно 8 миллионов голосов перевеса. По остальным же 82 регионам суммарный перевес составил около 2 миллионов голосов.

Справедлив вывод, что можно говорить об усилении доверия немалой части населения к Президенту в связи с демонстрацией им готовности внести существенные коррективы в стратегию и тактику преобразований.

За время, прошедшее после введения в действие новой Конституции, отмечает автор, можно констатировать бесспорную внедренность института президента в политическую систему российского государства. Его доминирующая роль в жизни государства очевидна даже противникам президентского режима. На фоне очевидной слабости представительной власти, на фоне разлаженности правительственного аппарата, раздираемого ведомственными противоречиями и отраслевым лоббизмом, наконец, на фоне опасного бездействия судебной власти институт президента являет хотя бы внешне более благоприятную картину. "Секрет" - в высокой концентрации властных, распорядительных полномочий, которые достались Администрации Президента от набора полномочий самого Президента.

2) Для лучшего осмысления проблемы влияния выборов глав исполнительной власти субъектов Федерации на общественное мнение и таким образом опосредованно на политическую стабильность автор ссылается на результаты ряда всероссийских опросов общественного мнения, которые были проведены в январе-феврале 1997 г. в рамках социологического исследования "Региональные выборы и проблема политической стабилизации в России".

Данные опросов указывают в целом на приверженность избирателей демократическим принципам формирования региональной исполнительной власти (выборной) и неприятию ее административной зависимости от власти федеральной. Такая ориентация общественно-политического сознания служит основой для укрепления позиций исполнительной власти в субъектах Федерации, указывает на возможность поддержки в общественном мнении политики "дистанцирования" от "Центра" (политики "регионализма"). Россияне в своем большинстве являются сторонниками формирования региональной власти на основе всеобщих выборов, и выступают против подчиненности глав администраций Центру [85% респондентов¹ убеждено в необходимости "избирать глав администраций (губернаторов) общим голосованием". Не более 7% придерживается противоположной точки зрения, в соответствии с которой "главы регионов должны назначаться руководством страны" (январь 1997 г.)].

Неприятие идеи иерархической подчиненности региональной власти федеральной проявилось и в представлениях избирателей об оптимальной процедуре смещения с должности губернатора, "не справляющегося со своими обязанностями" [Более половины опрошенных отказывают Президенту в праве снять губернатора с должности и назначить исполняющего его обязанности до срока очередных выборов. Такуо

¹ Здесь и далее приводятся данные опросов Фонда "Общественное мнение", проведенных в период с декабря 1996 г. по февраль 1997 г.; по вопросам, сформулированным автором, опрошено 1600 чел. В 33 субъектах Федерации.

процедуру считают наиболее целесообразной 29% респондентов, но с ними не согласны почти 56% респондентов (февраль 1997 г.).

Результаты опросов говорят о высокой степени удовлетворенности населения результатами прошедших выборов глав администраций.

В общественном мнении положительно оценивается сам факт проведения выборов глав администраций субъектов Федерации.

3) Исследуя проблемы самостоятельного определения системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, автор пытается выяснить, насколько население того или иного субъекта Федерации при реализации своего права на создание органа власти понимает, что создает: орган исполнительной власти или местного самоуправления? Где в субъекте Федерации проходит граница, отделяющая местную систему государственной власти от структур местного самоуправления? Данные российского опроса, проведенного Фондом "Общественное мнение" в июне 1997 г., позволяют определить степень понимания россиянами сущности местного самоуправления [63% респондентов, отвечая на вопрос, заявили, что "знают, что такое органы местного самоуправления". Остальные (37% опрошенных) признаются, что не имеют представления о местном самоуправлении]. Значительно несходство этих показателей в различных регионах страны. Так, жители Свердловской, Московской областей, Алтайского и Красноярского краев в большинстве своем "не знают, что такое органы местного самоуправления" (65-70%). Напротив, население Амурской, Архангельской, Новгородской, Ярославской, Ростовской, Магаданской, Новосибирской областей, республики Башкортостан в абсолютном своем большинстве (75-80%) утверждают, что "знают, что такое местное самоуправление".

Ответы респондентов на вопрос: "Что такое, по Вашему мнению, местное самоуправление?" проясняют смысл, который россияне вкладывают в данное понятие. (При ответе на этот вопрос каждый из респондентов давал "свой" ответ, а не выбирал из нескольких заданных вариантов. Хотя "разброс" мнений оказался очень велик, тем не менее можно выделить несколько характерных для россиян суждений о сущности местного самоуправления).

Для значительной части респондентов (1/3 от общего числа отвечавших на вопросы, "местное самоуправление" - это власть городского и районного (иногда даже областного) уровня (мэрия, администрации районов и городские думы). Грань между государственным и негосударственным управлением в данном случае не осознается. Выборность властных органов для этой части населения - зачастую достаточный аргумент, чтобы причислить городскую, районную, областную администрацию или думу к органам местного самоуправления.

Другая часть опрошенных (примерно 1/3) к местному самоуправлению причисляет управленческие звенья более низкого уровня (поселковые советы, муниципальные органы). Эти респонденты в систему местного самоуправления включают все органы, которые занимаются вопросами местного значения ("это орган, куда мы можем обратиться, которые ближе простым людям").

Таким образом, преобладающая часть россиян не видит разницы между государственным и негосударственным управлением. Выборные органы на местах, в компетенцию которых входит решение местных проблем, называются россиянами органами местного самоуправления. Требования независимости этих структур от государственных отсутствуют: не упоминается и об участии общественности в решении местных вопросов, в контроле над работой данных органов. В силу этого следует признать, что в обществе отсутствует единое и адекватное понимание сущности местного самоуправления.

В данной связи справедливы выводы автора, что любой административной реформе должно предшествовать проведение квалифицированных социологических исследований. Действительно, правовая реформа в сфере государственной власти

отнюдь не ограничивается правосудием. Совершенствование механизма государственной власти в Российской Федерации предполагает необходимость уточнения вопросов формирования органов государственной власти, определение их статуса и детальной проработки на основе конституционных норм механизма взаимоотношений как между различными федеральными органами государственной власти, так и между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Очень важно выработать и законодательно закрепить новую систему оценки эффективности деятельности органов государственной власти. В основу такой системы должны быть положены не количественные, а качественные показатели: тенденции и динамика изменения общественных отношений, возникновение новых общественных процессов.

В.В. ЛАПАЕВА,
доктор юридических наук