

ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов (РУДН)»
Дисциплина «Теория государственного управления»

Тема лекции:

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

Старший преподаватель,
кафедра таможенного дела
Келексаев Давид Олегович

[e-mail: d.kelekhsaev@yandex.ru](mailto:d.kelekhsaev@yandex.ru)

- § 1. Специфика государственного управления в унитарном государстве и федерации.**
- § 2. Особые формы межгосударственного взаимодействия: империя, уния.**
- § 3. Объединение государств.**
- § 4. Современные формы межгосударственного сотрудничества.**
- § 5. Административно-территориальное деление.**
- § 6. Разделение функций по уровням публичной власти и управления в унитарном государстве.**
- § 7. Полномочия центрального и регионального уровней власти в федеративном государстве.**
- § 8. Системная природа федерализма.**
- § 9. Современные тенденции развития форм государственного устройства в контексте совершенствования систем государственного управления.**

Форма государственного устройства — это совокупность способов устройства государственной власти применительно к территории, внутреннее деление государства на части, взаимоотношения между этими частями, взаимодействие центра и частей.

Это понятие позволяет выявить ряд важных признаков:

- во-первых**, форма государственного устройства отражает только внутреннюю территориальную организацию власти в стране;
- во-вторых**, охватывает лишь государственную власть и не имеет отношения к местному самоуправлению;
- в-третьих**, характеризует взаимоотношения государства и его составных частей, выраженные в степени централизации власти и порядке разграничения компетенции.

Унитарное государство — простое по составу, единое, цельное государственное образование, состоящее из административно-территориальных единиц (департаменты, провинции, округа, области и т.д.), не имеющих каких-либо суверенных прав и подчиняющихся центральным органам власти и местным представительным органам.

Государственное управление в таких странах имеет следующие особенности:

- 1) единство и единственность для всей страны системы высших органов государственной власти (один парламент, одно правительство, один верховный суд);
- 2) единая правовая система, не предполагающая существования иных законотворческих органов, кроме центральных (нормоустанавливающая деятельность региональных, местных органов власти и управления носит сугубо подчиненный характер); единство и единственность конституции, нормы которой применяются на всей территории страны без изъятий и ограничений;
- 3) обычно одноканальная система налогов: налоговые поступления аккумулируются в центре, а затем распределяются по регионам;
- 4) единственное и единое гражданство;
- 5) единая централизованная судебная система;
- 6) отсутствие у внутригосударственных территориальных образований политической самостоятельности;
- 7) отсутствие у территориальных образований права на политическое самоопределение (сепессию).

Существуют две разновидности унитарных государств: **децентрализованные и централизованные.**

К числу первых относятся государства, в которых региональные органы формируются независимо от центральных органов государственной власти и управления, поэтому юридические отношения между ними строятся на основе децентрализации (Великобритания, Новая Зеландия, Япония, Испания, Италия).

Ко второму типу относятся унитарные государства, в которых подчинение региональных органов центру осуществляется при посредстве должностных лиц, назначаемых из центра (Нидерланды, Ватикан, Мальта, Княжество Монако, Казахстан, Узбекистан). Отсутствуют региональные и местные выборные органы власти и управления. Не практикуется предоставление прав автономии внутригосударственным территориальным образованиям. Во многом это объясняется тем, что территории унитарных централизованных государств обычно невелики по размерам.

Федерация — это форма государственного устройства, при которой входящие в состав государства единицы (штаты, земли, губернии, области, края) имеют собственные конституции или уставы, законодательные, исполнительные, судебные органы. В государстве образуются единые для всех органы государственной власти, единая система государственного управления, федеральные органы государственной власти осуществляют свои полномочия и функции на всей территории страны. Территории, входящие в состав федеративного государства, чаще называют субъектами.

Государственные образования, составляющие федерацию, не являются государственными в собственном смысле слова. Они не обладают суверенитетом, правом одностороннего выхода из союза, юридически лишены права участия в международных отношениях, хотя это право допускается в ряде федеративных государств, в том числе в Российской Федерации, ограничено участие субъектов федерации в международных экономических, культурных и других контактах.

Различные объемы самостоятельности разных территориальных образований позволяют говорить о возможности существования различных типов субъектов федерации. В связи с этим различают федерации симметричные, асимметричные и симметричные с элементами асимметрии.

Симметричная федерация предполагает единый (универсальный) статус для всех субъектов федерации и их равенство во взаимоотношениях с федеральным центром.

Абсолютно симметричная федерация предполагает одинаковый правовой статус ее субъектов, полное их равноправие, единообразное распределение предметов ведения и полномочий. В действительности таких идеальных федераций, пожалуй, нет.

Асимметричная федеративная модель предполагает существование двух или нескольких видов субъектов федерации с конституционно закрепленным различным экономико-правовым статусом и особым характером взаимоотношений с федеральным центром.

2. Особые формы межгосударственного взаимодействия: империя, уния.

Империя как форма государственного устройства — это объединение различных государств и территорий под единой властью, одним имперским правлением и законами империи.

Выделяют следующие признаки империи как формы государственного устройства:

- 1) монархическая форма правления;
- 2) «монолитность» власти, находящейся в руках одного лица или одной сплоченной группы (партии);
- 3) неограниченная гегемония имперского центра и (или) стремление к централизации власти;
- 4) полная централизация системы государственного управления;
- 5) значительный размер территории: существенно больше, чем средняя для данной эпохи территория государства;
- 6) этническая неоднородность;
- 7) насильственный способ создания, хотя возможны и исключения при присоединении отдельных территорий.

Уния как форма государственного устройства — государственное образование на основе совмещения высших органов власти нескольких государств (обычно глав государств).

Это союз, объединение, общность государств, территорий; разновидность сложного государства. При этом субъектом международного права выступает не уния, а каждое из входящих в ее состав государств. Часто на основе унии может возникнуть империя (или наоборот), т.е. империя и уния — это не принципиально разные формы государственного устройства, в отличие от унитарного государства и федерации.

Признаками унии являются:

- 1) монархия как форма правления (обычно);
- 2) возникновение на основе общей традиции престолонаследия;
- 3) фактическое объединение высших органов власти нескольких государств, т.е. высший орган власти одного государства является таковым и в другом. Возможны варианты: существование объединенных органов власти при сохранении собственных властных и управленческих инстанций (Австро-Венгерская уния под властью Габсбургов: законотворческий орган — имперская делегация, исполнительные органы — три имперских министерства). Здесь просматривается значительное сходство с империей как формой государственного устройства;
- 4) относительно высокая (хотя бы формально, а часто и фактически) политическая самостоятельность входящих в унию государств. Если империя характеризуется абсолютной властью имперского центра над периферией, то в унии противопоставление «метрополия — периферия» может отсутствовать. Единство унии основано на единстве прежде всего традиции управления. Государства, входящие в унию, имеют образуемые самостоятельно, без участия центральных властей, высшие органы власти и управления (парламент, правительство). Участники унии хотя бы формально сохраняют свой суверенитет;
- 5) возможны образование унии с использованием договоров, договорное регулирование отношений в унии.

Различают унии личные (персональные) и реальные (органические).

Личная уния подразумевает объединение двух или более государств под властью одного правителя, монарха. Формальное основание личной унии — династические браки, пресечение правящей династии в случае действия определенного порядка престолонаследия (предполагающего приглашение правителя). При этом условия и порядок наследования престола, получения статуса главы государства во входящих в унию государствах могут быть различными.

В силу этого личная уния — довольно нестабильное образование. При различиях в порядке определения личности главы государства рано или поздно возникает ситуация, когда престол одного из них займет лицо, не признаваемое государем по закону другого. В качестве примера можно привести распад унии между Англией и Ганновером в XIX в. (в Ганновере лица женского пола не допускались к наследованию трона).

Реальная уния формализована законодательно, ее единство обусловлено общими традициями управления и правовыми установлениями. В случае наследственного монархического правления наследник трона в одном из государств реальной унии является таковым и в другом. Реальная уния часто скрепляется системой совместно принимаемых государствами — членами унии законов (Австро-Венгрия объединялась на основе не только правления Габсбургов, но и законов, одобренных австрийским и венгерским парламентами), системой договоров между ними.

§ 3. Объединение государств

Объединение государств — государственное образование, создаваемое на основе интеграции самостоятельных государств для достижения общих целей, сочетающее в себе признаки международного объединения и государственности.

Конфедерация — временный союз суверенных государств, образованный для решения совместных политических, экономических или военных задач.

Конфедерация не образует единого государства, имея следующие особенности:

- 1) государства полностью сохраняют свою независимость, имеют собственные органы государственной власти и управления и остаются суверенными в своих границах;
- 2) государства создают специальные объединенные органы для достижения определенных экономических, военных, внешнеэкономических и других целей;
- 3) как правило, конфедерация — достаточно неустойчивое образование, распадающееся после реализации совместных целей (как произошло с Египтом и Сирией, которые во время арабо-израильского конфликта образовали Объединенную Арабскую Республику) либо превращающееся в федерацию (например, США преобразовались в федерацию в 1787 г., а до этого с 1781 г. существовала конфедерация штатов);
- 4) государствам — членам конфедерации принадлежит право сепарации;
- 5) объединенные органы конфедерации обладают в основном не властными, а координационными полномочиями для выработки согласованной политики государств — членов конфедерации. Органы конфедерации не являются высшими органами власти для входящих в нее государств. При этом полная система органов власти не образуется, создаваемые учреждения — это обычно органы специальной компетенции;

6) конфедерация строится по нормам не международного, а внутригосударственного права. Нормы международного права (если они при этом используются) являются «внешней оболочкой» внутригосударственных норм. При создании конфедерации не предусматривается учет интересов других «членов международного сообщества», отношения центральных органов конфедерации и входящих в нее государств нельзя однозначно определить только как партнерские, органы конфедерации наделяются властными полномочиями;

7) полномочия конфедерации ограничены теми, что были переданы ей государствами — членами конфедерации в соответствии с учредительным актом. Самостоятельное расширение сферы полномочий невозможно;

8) решения конфедеративных органов не подлежат непосредственному исполнению на территориях государств — членов конфедерации: требуется принятие последними собственных решений, подтверждающих приверженность решениям, принятым конфедеративными структурами управления. Тем не менее было бы не вполне правильным отказывать решениям конфедеративных структур управления в обязательности для государств — членов конфедерации.

Мировой практике известно и такое объединение государств, как протекторат, которое может быть основано на письменных или иных соглашениях. Но если федерация, уния, конфедерация представляют собой такие объединения, которые базируются на принципе юридического равенства их участников, то протекторат — всегда заведомо неравноправный союз государств, юридическая форма подчинения одного государства другому.

Важно отличать протекторат от сходных явлений — вхождения одного государства в другое, аннексии, оккупации, которые также выражают зависимое состояние одной территории от другой. Вместе с тем отличия между этими понятиями скорее формальные, чем содержательные. Протекторат, например, может повлечь более серьезные ограничения для населения, чем оккупация. Как и оккупация, протекторат может быть результатом вооруженного насилия.

Вхождение в состав государства представляет собой добровольное присоединение к нему, в результате которого другое государство полностью или частично утрачивает свой суверенитет, становится административно-территориальной единицей или субъектом федерации. В отличие от этого участвующие в протекторате государства сохраняют свой суверенитет.

Аннексия — это включение в состав государства дополнительных территорий, обычно совершаемое по результатам войны, а иногда и ненасильственными действиями государства. Аннексия получает признание как юридический факт по нормам национального и, возможно, международного права. Аннексируемая территория является объектом внешнего воздействия, тогда как протекторат представляет собой правоотношения между государствами-субъектами.

Оккупация — это временное насильственное занятие территории одного государства другим, находящимся с ним в состоянии войны. Это переходное состояние, которое может завершиться аннексией, установлением протектората и даже освобождением территории.

Протекторат — это постоянное или установленное на заранее определенный срок правовое состояние государства, основанное на договоре, т.е. он устанавливается при наличии формально выраженного согласия государств.

В протекторате участвуют две стороны — государство-протектор и подопечное государство. Причиной учреждения протектората могут быть насильственные действия одного государства в отношении более слабой страны, в результате которых господствующая сторона вынуждает покорившуюся нацию к заключению неравноправного договора, сохраняя, однако, государственность последней. Возможно также установление протектората над страной, которая в силу внутренней нестабильности, малочисленности населения, экономической отсталости и иных обстоятельств не имеет ресурсов для полноценного осуществления всех присущих государству функций. В этом случае государству выгодно принять опеку могущественной державы, которая по мотивам сохранения традиционных межнациональных связей, расширения сферы своего влияния и по другим соображениям соглашается предоставить подопечной стране политические услуги.

Протекторат может представлять собой промежуточное состояние страны в период между ее освобождением от колониальной зависимости и получением полной независимости.

§ 4. Современные формы межгосударственного сотрудничества

Межгосударственное сотрудничество предполагает наличие трех элементов: общие цели государств-партнеров, ожидание ими выгод от сотрудничества, взаимный характер этих выгод. Многие исследователи определяют межгосударственное сотрудничество как ситуацию, когда его акторы (в политологии термины «актор» и «субъект» употребляются как синонимы) регулируют свое поведение в соответствии с фактическими или ожидаемыми предпочтениями через процесс взаимной координации политик.

Основными типами межгосударственного сотрудничества являются: переговоры, предметом которых выступает распределение выгод государств от их взаимодействия (например, отмена тарифных барьеров); согласование политик (формальные договоры и соглашения о деятельности); неявное сотрудничество, осуществляющееся без прямых связей и (или) формальных соглашений, не предполагающее заключения договоров; навязанное сотрудничество, когда более сильная сторона заставляет другую корректировать свою политику, одновременно внося коррективы в собственную политику; создание специализированных институтов (например, институтов ООН), осуществляющих регламентации, экспертизы, субсидии.

Конец второго начало третьего тысячелетия ознаменовалось появлением целого ряда межгосударственных образований, ориентированных на развитие региональных экономик с политической перспективой интеграции: Евросоюз, АТЭС, ШОС, Организация исламской конференции, южно-американский МЕРКОСУР, ЕАЭС и др.

По существу, каждой исторической эпохе соответствовали свои межгосударственные образования, чаще всего в формате военно-политических союзов или межгосударственного взаимодействия колониальных стран со своими бывшими территориями. Современная ситуация отличается созданием региональных объединений экономической направленности, а также сохранением военно-политических союзов.

Здесь специалисты в первую очередь выделяют континуальные межгосударственные союзы. Это традиционные союзы государств, соединенных между собой государственными границами (континуум — непрерывное, неразрывное, сплошное) и складывающихся либо в рамках экспансии доминирующих государств, либо в контексте осознания экономических выгод от добрососедских отношений.

К примеру, Европейский союз — межгосударственное объединение европейских государств, стремящихся легитимизировать свои исторически сложившиеся отношения в форме Конституции Объединенной Европы. Европейский союз — уникальное международное образование, которое сочетает признаки международной организации и государства, однако формально не является ни тем, ни другим. Союз европейских государств, подписавших Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор), не является субъектом международного публичного права, однако имеет полномочия на участие в международных отношениях и играет в них большую роль.

§ 5. Административно-территориальное деление

В любой стране система местных органов власти и государственного управления строится в соответствии с административно-территориальным делением (далее АТД) — разделением территории на части с целью формирования территориально распределенного механизма государственного управления.

Формирование АТД носит отчасти стихийный характер и обусловлено природными, естественно-географическими факторами обособления территорий, национальным и конфессиональным составом населения, сформировавшейся системой хозяйственных, экономических, социальных, культурных связей. В этом случае чаще всего появляются «естественные» административно-территориальные образования.

Вместе с тем разделение территории страны может стать результатом воплощения в жизнь той или иной концепции упорядочения и организации публичной власти, социально-экономических процессов, усиления форм и методов государственного управления, что влечет за собой создание и каких-то «искусственных» административно-территориальных образований.

Для многих государств (и не всегда это государства «старые») характерен консервативный подход, при котором в качестве самостоятельных административно-территориальных единиц нередко сохраняются образования, уже утратившие реальную экономическую и демографическую основу. Возможно несоответствие между статусом городских или сельских территорий, полученным ими в прошлом, и их социально-экономическим положением сегодня. Сохранение архаических черт в современной административно-территориальной системе государств обычно объяснимо с точки зрения проявляющихся социально-политических интересов населения и политических приоритетов органов власти и управления.

Например, активно применяется дробление тех территорий, где происходит активная политическая и (или) экономическая борьба, преобладают политически активные национальные сообщества (в частности, в виде выделения автономий в унитарном государстве).

§ 6. Разделение функций по уровням публичной власти и управления в унитарном государстве

В унитарном государстве, состоящем из административно-территориальных единиц, не имеющих каких-либо суверенных прав, не подразумевается политической самостоятельности региональных и местных органов власти и управления. Да и способ формирования (назначение «сверху») не дает оснований говорить об их самостоятельности. Разделение предметов ведения между уровнями власти и управления в таком государстве отсутствует в принципе, поскольку вся система органов и учреждений публичной власти монолитна. Вопросы распределения полномочий по уровням государственного управления в силу этого обычно конституционно не решаются: полномочия распределяются административно, централизованно и могут в одностороннем порядке изменяться вышестоящими органами власти.

Централизация власти в унитарном государстве может быть значительным преимуществом при решении наиболее сложных проблем страны. В унитарных системах центральное правительство распоряжается экономическими ресурсами и координирует, планирует процесс их развития. Широкие возможности в области налогообложения делают задачу финансирования социальных программ значительно более решаемой. По этой причине некоторые федеративные государства в последние годы стали более централизованными в аспекте принятия решений правительства, а центральные администрации предлагают национальные политические и социальные программы.

Это свидетельствует о принципиально новой тенденции: идет эволюция унитарных государств в сторону федерализма, в то время как федеративные системы движутся в унитарном направлении.

Унитарное государство управляется из центра, который является единым по отношению к территориям, даже если внутренне дифференцирован. Территориальные сообщества с их органами власти не только не имеют собственной государственности и собственного законодательства,— они не могут также участвовать в законодательной или судебной деятельности центра. Деятельность территориальных органов власти и управления по существу сводится к исполнению, в рамках которого возможна разная степень самостоятельности.

Поскольку в унитарных государствах вся власть сосредоточена в центральных государственных органах, создаваемые органы управления ограничены в своих полномочиях и прямо или косвенно контролируются центром. Они обязаны действовать в соответствии с теми нормативными актами, которые принимаются центральными государственными органами, а их собственная нормотворческая деятельность носит сугубо подчиненный характер. Органы местного самоуправления могут издавать законы, имеющие подчиненный характер и не противоречащие конституции и решениям центральных органов власти. Органы местного самоуправления в своей деятельности напрямую подчинены главе унитарного государства, правительству, парламенту.

Унитарные правительства и центральная администрация в значительно большей степени влияют на повседневную жизнь граждан, чем федеративные. Как правило, унитарные государства имеют национальные полицейские силы и осуществляют над ними строгий контроль. Обычно в них имеется единая судебная система, работники которой назначаются центральной администрацией и которая осуществляет правосудие на территории всей страны, руководствуясь общими для всей страны нормами материального и процессуального права. Основой единой правовой системы являются конституция и нормативные акты, издаваемые государственной властью, а также нормативные акты, издаваемые органами местного самоуправления.

В то же время иногда местные органы управления в унитарном государстве обладают значительной самостоятельностью. По степени их зависимости от центральных органов унитарное государственное устройство может быть централизованным и децентрализованным: в первом случае главами местных органов государственной власти являются назначаемые из центра чиновники, во втором — местные органы государственной власти избираются населением и пользуются значительной самостоятельностью в принятии управленческих решений. Так, в Финляндии местное самоуправление (ляни) возглавляется губернатором, который назначается президентом, а в Японии местное самоуправление практически не зависит от центральных органов. В префектурах управление осуществляют выборные префектурные собрания. Подобные собрания имеются в городах, поселках и деревнях. Выборными являются также главные должностные лица органов самоуправления: в префектурах — губернаторы, в городах — мэры, в поселках и деревнях — старосты.

§ 7. Полномочия центрального и регионального уровней власти в федеративном государстве

Особенности федеративного государства обусловлены существованием не просто распределенной, но разделенной системы государственной власти и управления. Единство организационной структуры властных учреждений в стране обеспечивается не отношениями власти и подчинения, подотчетности, а взаимодействием в рамках общего процесса государственного управления и распределением ролей в этом процессе. На уровне конституционных установлений признается разграничение предметов ведения и полномочий федеральных властей и органов власти субъектов федерации.

Предметы ведения — круг конституционно зафиксированных вопросов, по которым в зависимости от формы правления государства соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения.

В федеративных государствах конституции обычно устанавливают три вида предметов ведения: предметы исключительного ведения федерации, предметы совместного ведения федерации и ее субъектов и предметы ведения субъектов федерации.

Полномочие — право одного лица (представителя) совершать сделки от имени другого (представляемого); юридический документ, уполномочивающий одно лицо действовать от имени другого лица в целом, или в определенных целях, или на определенный срок.

По характеру размежевания предметов ведения федерации делят на дуалистические и кооперативные.

Дуалистический федерализм, предусматривающий строго фиксированное на конституционном уровне разграничение предметов ведения между центральной властью и субъектами федерации, — наиболее распространенная модель отношений центральной и местной властей, имеющая внутренние варианты.

Пионером в теории и практике кооперативного федерализма можно считать Германию, которая не только применила его принципы, но и конституционно зафиксировала их. Кооперативные и координационные отношения возможны не только по горизонтали (т.е. между субъектами федерации), но и по вертикали (между федерацией и ее субъектами). Кооперация сторон достигается договорными процедурами в пределах компетенции того или иного органа государственной власти. Эта форма федеративных отношений развивается в Австралии, США, Германии, Австрии, Бельгии; некоторые элементы ее присущи Индии и Канаде.

По характеру концентрации властных полномочий различаются федерации интеграционные (централизованные) и деволюционные (относительно децентрализованные). В первых при сохранении особенностей составных частей высока степень централизации (Австрия, Бразилия, Мексика), во вторых преобладает тенденция ко все большему учету специфики различных субъектов федерации (Бельгия, Канада), в связи с чем положение последних может становиться неодинаковым.

В современных федерациях разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется, как правило, с различными комбинациями четырех элементов:

- 1) исключительные полномочия федерации;
- 2) исключительные полномочия субъектов федерации;
- 3) совместная (конкурирующая) компетенция;
- 4) остаточные полномочия, не охваченные ни одним из предыдущих перечней.

В различных федеративных государствах наблюдается определенное сходство в том, по каким именно предметам ведения полномочия отнесены к компетенции федерации, субъектов федерации или к совместной (конкурирующей) компетенции. Отталкиваясь от содержания фактически принадлежащих субъектам федерации полномочий, федеративные государства по уровню централизации (децентрализации) властных и управленческих функций можно классифицировать следующим образом.

1. Федерации с низким уровнем властной централизации (Канада, Германия, Бельгия, Российская Федерация в период с 1992 по 1999 г. — с некоторыми оговорками). Для них помимо «сильного» положения субъектов (фактически государственный статус с большинством атрибутов) характерно невмешательство федерации во внутренние дела субъектов в процессе выполнения возложенных на их власти обязанностей, а также сохранение за региональными властями основных прав на землю и природные ресурсы. В ведении субъектов почти всецело находится целый ряд важных социальных функций, в том числе образование и здравоохранение. Приоритет в выполнении функций, отнесенных к конкурирующей компетенции, как правило, остается за субъектами федерации, которые имеют возможность оказывать значительное влияние на федеральные власти.

2. Федерации с умеренным уровнем централизации (США, Швейцария). За федеральным центром сохраняются ключевые позиции в решении проблем общенационального значения, распределении при-родно-ресурсной земельной собственности. Особая роль отводится институту федерального вмешательства в дела субъектов. В то же время сохраняются все признаки государственности, которые характерны и для федераций, относимых к первой разновидности.

3. Федерации с высоким уровнем централизации (Индия, Пакистан, Малайзия, Российская Федерация в настоящее время). Федеральные органы власти наделены гораздо большими конституционными и (или) реальными полномочиями, чем в государствах первых двух групп. Входящие в их состав субъекты фактически лишены атрибутов государственности. Основные законодательные полномочия по регулированию всех важнейших сфер общественной жизни де-юре и (или) де-факто принадлежат федеральному правительству. Обычно это «молодые» федерации.

Перераспределение полномочий и влияния между уровнями власти в федеративном государстве — процесс довольно динамичный, поэтому со временем возможен переход федераций из одной группы в другую. Поскольку федеральному правительству принадлежит в государстве верховная политическая власть, существуют различные способы федерального контроля за государственно-управленческой деятельностью субъектов федерации. Различаются ординарные и чрезвычайные способы федерального контроля за деятельностью органов власти и управления на территории субъектов федерации.

Первые связаны с верховенством федерального законодательства и федеральных властей в определенных сферах общественной жизни, что требует осуществления надзора на всей территории федерации. Иерархия судебных органов и решений, в которой главенствующая роль принадлежит общефедеральным судам и их актам,— тоже одна из форм ординарного федерального контроля. Федерация обычно обладает финансовыми контрольными полномочиями, связанными с существованием систем федеральной финансовой помощи.

Особым образом в федеративном государстве урегулировано чрезвычайное, как правило, прямое вмешательство центрального правительства в осуществление органами власти нижестоящего территориального уровня их полномочий. Институт федерального вмешательства в дела субъектов существует в большинстве современных федераций как гарантия целостности государства и стабильности его социально-политической и экономической системы.

Процедуры и пределы федерального вмешательства в разных странах значительно разнятся: от «мягких» форм в США и Мексике до довольно «жестких», закрепленных в конституционных актах, в ФРГ и Бразилии.

Перечни случаев, в которых федерация наделяется правом вмешиваться в дела своих субъектов, достаточно обширны. В конституциях США, Мексики, ФРГ, Аргентины, Бразилии, Индии, Пакистана, России и других стран названы следующие ситуации:

- 1) вторжение извне;
- 2) интервенция одного субъекта по отношению к другому;
- 3) угроза существующему в государстве порядку управления;
- 4) просьба властей субъекта федерации, если они не в состоянии справиться с возникающими социальными, политическими, экономическими проблемами самостоятельно;
- 5) вопрос сохранения целостности государства;
- 6) внутренняя безопасность федерации и сохранение общественного порядка;
- 7) правовой контроль (надзор за соблюдением законодательства и вмешательство в случае его несоблюдения);
- 8) наличие признаков финансовой несостоятельности субъекта федерации, необходимость реорганизации государственных финансов;
- 9) разрушение системы государственного управления, конституционно установленных властных инстанций;
- 10) массовая коррупция в органах власти и др.

§ 8. Системная природа федерализма

Федерализм — одна из двух форм территориальной организации государства, предполагающая его сложный, союзный характер.

По существу — это весь спектр явлений и отношений, непосредственно связанных с федеративной формой государственного устройства и системой государственного управления. Оправданно называть его сложным социальным феноменом, имеющим системный характер.

Система федерализма представляет собой комплекс отношений между федеральным центром и субъектами федерации, урегулированных нормами федерального законодательства.

Федерализм как система обладает следующими признаками:

- 1) наличие совокупности элементов — субъектов федерации;
- 2) объединение элементов в рамках целостной совокупности — государства;
- 3) многообразие связей между элементами как через организующее начало — федеральный центр, так и через взаимодействие субъектов в экономической, социальной, правовой, политической и прочих сферах деятельности;
- 4) устойчивость связей и взаимодействий между элементами в системе.

Устойчивость — признак, по которому можно судить об эффективности системы в целом. Исходя из этого цель развития системы федерализма можно определить как достижение возможно большей устойчивости отношений внутри системы.

Федерализм как система характеризуется диалектическим взаимодействием двух противоположных векторов развития: с одной стороны, необходимость сохранения и усиления государственного начала, единства системы предопределяет направленность федерального центра на усиление унитарных тенденций в федеративном государстве, с другой — наличие у субъектов федерации самостоятельного политического статуса закономерно вызывает стремление элит этих субъектов к увеличению объема своих прав и полномочий в рамках федерации, т.е. определенную тенденцию к суверенизации, могущую перерасти в сепаратизм.

Эффективная модель федеративных отношений должна примирять обе тенденции, приводить их в гармоническое единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских настроений.

В связи с этим по различным основаниям выделяют несколько типов федераций:

- по способу образования — договорные, конституционные;
- в зависимости от процесса формирования — возникающие в результате объединения (ассоциации) или в результате разрыва единства (диссоциации);
- по характеру размежевания предметов ведения — дуалистические и кооперативные;
- характеру концентрации властных полномочий в системе государственного управления — интеграционные (централизованные) и деволюционные (относительно централизованные);
- функциональным особенностям и различиям в статусе субъектов — симметричные, асимметричные, симметричные с элементами асимметрии;
- принципу разделения федерации на субъекты — территориальные, национально-территориальные, комплексно-территориальные.

Модель федеративных отношений играет в государственном механизме роль интегрирующего звена, придавая ему завершенность и целостность, с одной стороны, и развивая остальные параметры системы — с другой. Модель федеративных отношений постулирует фундаментальные основания всей системы федерализма: цель, задачи, критерии выделения элементов системы, оптимальные параметры элементов и связей между ними.

Как любая социально-экономическая система, федерализм формируется на основе единой совокупности принципов, которые можно условно разбить на две основные группы:

- 1) обеспечивающие устойчивость, целостность и управляемость федерации (системные);
- 2) создающие условия для равномерного социально-экономического развития федерации (экономические).

Основополагающий принцип федерализма как модели государственного устройства — равенство прав федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения. Из данного принципа непосредственным образом вытекает как минимум четыре следствия.

1. Федерация и субъекты федерации в равной степени ответственны за осуществляемые ими полномочия, но полномочия каждой стороны охватывают только те сферы, которые не может или не должна брать на себя другая сторона. При этом вектор передачи полномочий по преимуществу должен быть направлен от субъектов к федеральному центру. Недопустимо «указное», директивное перераспределение полномочий в федеративных отношениях.

2. Полноправным субъектом федерации должен и может признаваться субъект, способный реализовать принцип экономической самостоятельности. Регионы, не реализующие этого принципа, не могут быть признаны субъектами федерации, так как не способны к эффективному осуществлению целей и задач субъекта в качестве системообразующего элемента федерации.

3. В федерации должно быть конституировано два уровня государственной собственности: федеральная собственность и собственность субъектов федерации. Федерация и субъекты в соответствии с принципами федерализма на равных правах, но на различных уровнях регулируют отношения собственности. Тесно взаимосвязан с существованием двух уровней собственности и принцип равных прав федерации и субъекта в распоряжении недрами и природными ресурсами, находящимися на территории субъекта. Этот принцип защищает экономические права субъектов от безответственности и неэффективности управления федеральной бюрократии.

4. Равноправие федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения обеспечивается соответствием доходных полномочий сторон их расходной ответственности. При реализации данного принципа государство должно следовать горизонтальной модели построения бюджетных отношений. Это означает прежде всего, что налогооблагаемую базу субъектов федерации должны определять сами субъекты: одновременно с разделением предметов ведения определяются источники доходов бюджетов федерации и ее субъектов, которые выступают финансовой основой исполнения двумя уровнями государственного управления своих функций.

Основополагающий принцип федерализма как модели государственного устройства — равенство прав федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения. Из данного принципа непосредственным образом вытекает как минимум четыре следствия.

1. Федерация и субъекты федерации в равной степени ответственны за осуществляемые ими полномочия, но полномочия каждой стороны охватывают только те сферы, которые не может или не должна брать на себя другая сторона. При этом вектор передачи полномочий по преимуществу должен быть направлен от субъектов к федеральному центру. Недопустимо «указное», директивное перераспределение полномочий в федеративных отношениях.

2. Полноправным субъектом федерации должен и может признаваться субъект, способный реализовать принцип экономической самостоятельности. Регионы, не реализующие этого принципа, не могут быть признаны субъектами федерации, так как не способны к эффективному осуществлению целей и задач субъекта в качестве системообразующего элемента федерации.

3. В федерации должно быть конституировано два уровня государственной собственности: федеральная собственность и собственность субъектов федерации. Федерация и субъекты в соответствии с принципами федерализма на равных правах, но на различных уровнях регулируют отношения собственности. Тесно взаимосвязан с существованием двух уровней собственности и принцип равных прав федерации и субъекта в распоряжении недрами и природными ресурсами, находящимися на территории субъекта. Этот принцип защищает экономические права субъектов от безответственности и неэффективности управления федеральной бюрократии.

4. Равноправие федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения обеспечивается соответствием доходных полномочий сторон их расходной ответственности. При реализации данного принципа государство должно следовать горизонтальной модели построения бюджетных отношений. Это означает прежде всего, что налогооблагаемую базу субъектов федерации должны определять сами субъекты: одновременно с разделением предметов ведения определяются источники доходов бюджетов федерации и ее субъектов, которые выступают финансовой основой исполнения двумя уровнями государственного управления своих функций.

Федерализм обладает должным уровнем организованности только при целостности и интегрированности системы элементов — субъектов федерации.

Целостность — это способность системы сохранять свою качественную специфику в изменяющихся условиях среды. Целостность системы федерализма обуславливается устойчивостью объединения субъектов федерации в единое государство. Любая федерация должна иметь законодательно закрепленные механизмы обеспечения целостности, например отсутствие у субъектов права на сецессию.

Интегрированность обеспечивает сплоченность частей в целое, при которой свойства частей модифицируются и проявляются как качественно иные, характерные только для целостности и отличные от свойств отдельных элементов. Интегрированность проявляется также в функциональной ориентированности взаимодействия элементов системы на сохранение и развитие ее целостности путем снятия актуальных противоречий системы.

Целостность системы выражается в следующих ее качествах.

- **Активность** — способность системы к самодвижению.
- **Устойчивость** — способность системы противостоять разрушающим воздействиям. В системе федерализма устойчивость достигается с помощью механизма сдержек и противовесов дезинтегрирующим тенденциям как в политике субъектов, ведущей к сепаратизму, так и в политике федерального центра, стремящегося к унитаризации федеративных отношений.

- Связность — наличие и функционирование в системе подсистемы связей между элементами системы и ее ядром (в нашем случае — между федерацией и ее субъектами).
- Иерархичность предполагает соподчиненность уровней системы, ее элементов по вертикали. Иерархическое построение систем не только экономично и помехоустойчиво. В принципе это единственно возможный способ построения достаточно сложных систем. Иерархичность федерализма подразумевает два уровня государственной власти: федеральный и субъектов федерации. Она достигается четким разделением предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти в федеративном государстве.
- Инерционность заключается в способности системы сохранять свое состояние и оказывать определенное сопротивление факторам, ведущим к ее изменению. Инерционность проявляется в том, что при любых воздействиях на систему для ее перехода из одного состояния в другое требуется некоторое время, т.е. реакция на воздействие запаздывает. Кроме того, инерционность выражается в появлении снижающих эффективность системы помех в результате организационных возмущений во время перехода системы из одного состояния в другое как результат воздействия определенных сил и сопротивления им.
- Коррелятивность — это закономерная взаимозависимость характеристик целостной системы, которая отличается от иерархичности тем, что дает представление о горизонтальных взаимодействиях внутри системы, т.е. о координации, а не о субординации элементов.
- Коррелятивность федерации — способность субъектов федерации к эффективному социально-экономическому взаимодействию друг с другом, координации экономической политики, реализации совместных программ.
- Фрактальность — запечатленность в элементах системы свойств, присущих ей как целостности и составляющих ее качественную специфику.
- Фрактальность федерализма — это наличие у субъектов федерации (элементов системы) собственных органов государственной власти, реализующих полномочия в рамках своей компетенции.

§ 9. Современные тенденции развития форм государственного устройства в контексте совершенствования систем государственного управления

Процесс развития форм государственного устройства и территориально распределенных механизмов государственного управления характеризуется определенными тенденциями.

1. Развитие региональной политики. В государственном управлении возрастает роль местных сообществ и территориальных коллективов, региональных властей, что выражается в постепенном росте объема их политических прав и хозяйственной самостоятельности в решении местных вопросов до уровня, который позволяет реализовать собственные подходы к управлению региональным социально-экономическим и социально-культурным развитием. Эта тенденция обусловлена совокупностью процессов автономизации, федерализации и регионализации и носит двойкий характер.

С одной стороны, происходит наделение внутригосударственных административно-территориальных и политико-территориальных образований все большими возможностями по управлению собственной социально-экономической и культурной жизнью, с другой — усиливается аналитическая работа центральной власти, повышается ее внимание к решению стратегических задач развития страны с опорой на регионы.

2. Переход части полномочий национальных государств на общеевропейский уровень — к Европейскому союзу. Европейский союз построен на единственной в своем роде системе институтов. Страны — члены ЕС передают полномочия в решении некоторых вопросов независимым институтам, которые представляют интересы Европейского союза в целом, его государств-членов и граждан. По традиции Европейская комиссия защищает интересы Союза в целом, в то время как каждое национальное правительство представлено в Совете Министров, а члены Европейского парламента напрямую избираются гражданами ЕС. Таким образом, демократия и верховенство закона — краеугольные камни этой структуры.

Важнейшей чертой, которая определяет политическую сущность Европейского союза как организации, обладающей признаками государственно-правового союза (федерации) западно-европейских стран и народов, является наличие в нем системы органов политической власти, в лице которых Европейский союз осуществляет перешедшие к нему от государств-членов суверенные полномочия по руководству экономической, политической, правовой и другими сферами общественной жизни на территории Западной Европы.

Распределение функций и властных полномочий между органами Европейского союза также соответствует классической доктрине разделения властей, сформулированной еще в учении конституционалистов XVIII–XIX вв. и сохраняющей свои позиции в конституционном праве современных государств. Законодательную функцию в Европейском союзе в настоящее время осуществляют Совет и Европейский парламент; исполнительную — Комиссия; судебную — Суд и Суд первой инстанции.

Основополагающей тенденцией, которая характеризует развитие политико-правовой интеграции в Европейском союзе в целом, является тенденция к федерализации. Федерализация как тенденция и процесс имеет диалектически противоречивый характер, обусловленный взаимодействием центробежных и центростремительных сил в государствах — членах Европейского союза. Федерализм как теоретическая концепция построения политико-правовой организации «единой Европы» играл большую роль на начальном этапе интеграции в рамках Европейского союза и не потерял своего значения и сегодня.

3. Федерализация как формирование распределенной системы государственной власти в унитарном государстве с высоким уровнем самостоятельности внутригосударственных территориальных образований и их активным участием в управлении страной в целом. XIX и XX столетия были отмечены активным внедрением в практику государственного управления федеративных политико-территориальных конструкций публичной власти. Большинство современных федераций появились совсем недавно, причем их власти сознательно избрали федеративную форму государственного устройства как наилучшим образом соответствующую современным реалиям мирового политического развития и внутренним условиям и потребностям страны. При относительно небольшом количестве федераций существует множество вариантов федеративного устройства, что подтверждает его высокую гибкость.

4. Создание вертикально распределенной системы государственного управления на основе принципа субсидиарности — децентрализации властных полномочий, согласно которому каждый уровень публичной власти должен обладать теми полномочиями, которые он в состоянии исполнять.

Основное следствие, выводимое из принципа субсидиарности, таково: не имеет смысла распределять полномочия в пользу более высокого уровня публичной власти (центральных властей), если они могут эффективно исполняться и на более низком территориальном уровне публично-властной иерархии. В рамках такой вертикально распределенной системы государственного управления происходит не только взаимодействие различных уровней власти, функционирующих на принципах разделения и делегирования предметов ведения и полномочий, но и дополнение ими друг друга (отсюда и название «субсидиарность»).

В связи с этим принцип субсидиарности был развит положением о взаимной помощи и ответственности уровней власти друг перед другом в рамках их общей ответственности перед народом. Если ресурсов одного из уровней власти недостаточно для осуществления полномочий, которые он мог бы в противном случае наилучшим образом реализовывать, то структуры другого властного уровня должны их предоставить. Такая обязанность помощи формулируется обычно в отношении органов власти более высокого уровня территориальной иерархии в государстве. Кроме того, в этом прочтении принцип субсидиарности применим как один из принципов делегирования полномочий: обязанность делегирующей инстанции обеспечить их материально или предусмотреть возможности такого обеспечения.

5. Предпочтение децентрализованным системам государственного управления. Их основными преимуществами являются:

- возможность учета особенностей существующих в границах государства политико-территориальных общностей и формирования для них наиболее подходящих публично-властных механизмов;
- освобождение центрального правительства от бремени излишнего количества функций (а значит, повышение эффективности исполнения оставшихся);
- возможность направить местный сепаратизм в русло конструктивного общения (а может быть, даже предотвратить распад государства под влиянием центробежных тенденций и периферийного национализма);
- приближение государственного управления к объекту и основному источнику государственной власти — народу.

Поэтому и в дальнейшем, вероятно, следует ожидать развития территориально распределенных механизмов государственного управления в отдельных национальных государствах и формирования консолидированных региональных сообществ конфедеративного типа.

Спасибо за внимание !

