ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

POWER AND PUBLIC ADMINISTRATION

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 321.015
ББК 66.02
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-5-6-19

ГСНТИ 11.15.45
Код ВАК 23.00.02

С. С. Лифанов
Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 1043224

В. В. Скоробогацкий
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 646215

АННОТАЦИЯ:
Целью данной работы является анализ основных проблем взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в Российской Федерации, причин их возникновения и возможностей решения. Подчеркивается, что при всей значимости принципа разделения властей как системообразующего начала для функционирования государства в режиме демократии, не менее важным является и вопрос об организации их взаимодействия. Доказывается, что не только разделение ветвей государственной власти, но и их системное взаимодействие, в том числе, организация такого взаимодействия, составляет необходимое условие становления современной демократии в России и эффективного государственного управления.
При определении проблем взаимодействия ветвей государственной власти и путей их решения в работе используются междисциплинарный, институциональный и системный подходы.
В результате исследования было выявлено, что проблемы взаимодействия властей лежат на стыке ряда научных дисциплин – теории государственного управления, конституционного права, политологии. Также доказано, что взаимодействие властей основано на доминировании неформальных институтов – привычек, обычаев, традиций политического взаимодействия; без учета этого обстоятельства введение формальных конструкций юридического и административного характера не приводит к повышению уровня организации взаимодействия ветвей государственной власти и ее системности в целом. Выдвинут и обоснован тезис о взаимозависимости и комплементарности формальных и неформальных институтов (культуры), обеспечивающих системность взаимодействия ветвей государственной власти и как следствие – эффективный характер государственного управления.
Ряд положений статьи заключает в себе элемент научной новизны. Во-первых, это вывод, согласно которому рассогласованность и разрывы во взаимодействии ветвей государственной власти обусловлены, главным образом, институциональными основами взаимодействия, в том числе, недостатками нормативно-правовой базы, а также состоянием культурно-институциональной «почвы» функционирования юридических и административных инструментов государственной власти. Во-вторых, тезис о том, что организация взаимодействия ветвей государственной власти, обеспечивающая ее системный характер, позволит избежать дисфункций государственного управления, порождаемых этим проблем административного, управленческого и политического порядка, а также будет стратегической основой эффективного государственного управления.

© С. С. Лифанов, В. В. Скоробогацкий, 2019

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
эффективность государственного управления, административная реформа, взаимодействие законодательной и исполнительной власти, системный характер власти, современная демократия в России, политические и институциональные основы государственного управления.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Степан Сергеевич Лифанов, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина,
620000, Россия, г. Екатеринбург, ул. Ленина, 51, st.lifanov@mail.ru.

Вячеслав Васильевич Скоробогацкий, доктор философских наук, профессор, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, vyacheslav.skorobogatsky@ui.ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Лифанов С. С., Скоробогацкий В. В. Об организации взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в Российской Федерации // Вопросы управления. 2019. №5 (60). С. 6—19.

В последние годы особую актуальность приобрел вопрос об эффективности государственного управления. В советский период нашей истории государственное управление было составной частью управления народно-хозяйственным комплексом, поскольку государство как верховный собственник так или иначе было и главным хозяйствующим субъектом. Этот субъект попутно осуществлял и функцию административного управления обществом, оставив функцию политического управления на откуп существовавшему параллельно с государством носителю власти – КПСС и ее руководящим органам – центральному комитету с его аппаратом и региональными подразделениями, секретариату и политбюро. Советский Союз по сути был полугосударством, и термин «партийное государство» только подчеркивал (или маскировал) данное обстоятельство. На наш взгляд, это и обусловило так называемый системный кризис советского общества, те застойные явления позднесоветской истории, которые отмечались не только критиками социализма, но и сменившим Брежнева Андроповым. Политическим завещанием Андропова стала идея реконструкции социализма – перестройки. Сегодня несоответствие устройства государства тем задачам, которые диктует время, проявляется в виде системных дисфункций государственного управления [1, с.251-252]. В эпоху глобализации, перехода к новой постиндустриальной, информационной ступени цивилизации на повестку дня встал вопрос о постклассической модели государства, которое способно мобилизовать общество в условиях резко возросшей конкуренции на международной арене [2, с. 9-10; 3, с. 145-147]. Это актуально еще и потому, что несоответствие устройства государства современным задачам создает условия для широкого распространения «вторичных преступлений», не направленных против личности, а имеющих социально-экономический характер [4, с. 30]. Примером этого может служить рост коррупции в сфере государственного и муниципального управления.

Цель нашей статьи – проанализировать основные проблемы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в России, причины их возникновения и возможности решения.

1.

Своеобразным манифестом, который возвестил о «раскрепощении» государства, его отделении от функций непосредственного управления народно-хозяйственным комплексом стала административная реформа. Дело не в сокращении доли государственной собственности, хотя и в этом случае размер, как говорится, имеет значение, а в изменении отношения к хозяйственным задачам, основная тяжесть выполнения которых легла на плечи государственных корпораций и иных ведомств. Но смысл реформы и сопутствующих изменений в политической системе и в государственном управлении свелся к совершенствованию веберовской модели бюрократии, допол-

няемой технологиями новейшего времени, информационными в первую очередь. Возможно, эта задача была необходимым шагом на пути строительства «полноценного» государства, но первый шаг оказался на деле и последним. Административная реформа с ее ключевым звеном – переход к управлению по результатам [5] постепенно перешла в фазу вялотекущих дискуссий о способах и сроках внедрения процедур управления и критериях оценки достигнутых результатов. К тому же многие механизмы и инструменты управления по результатам часто внедрялись локально, в «пилотном режиме» [6, с. 36] В Послании Федеральному собранию в 2012 году президент вновь подчеркнул необходимость решения этой задачи, определив, что «ориентация работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы» [7] является первоочередной.

Тем не менее, в литературе отмечается, что «в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» решение задачи повышения эффективности деятельности органов государственной власти (эффективности государственного управления) напрямую не связывается с дальнейшим внедрением в деятельность органов государственной власти принципов, механизмов, инструментов управления по результатам» [6, с. 31]. В качестве одной из причин пробуксовки и фактического свертывания коренных преобразований в сфере государственного управления указывают на то, что «основная роль принципов управления по результатам, предполагаемая на данном этапе административной реформы, была связана не с определением приоритетов государственной политики и деятельности органов исполнительной власти (целеполаганием, планированием), а с обеспечением условий достижения поставленных целей и решения задач государственной политики…» [6, с. 32]. Но вряд ли повышение статуса управления по результатам в глазах власть предержащих, «переход от рассмотрения управления по результатам как одного из направлений административной реформы к пониманию управления по результатам как содержания государственного управления» [6, с. 41] приведет к принципиальному изменению ситуации.

Еще один подход к решению данной проблемы эффективности связан с идеей перехода к *инструментальной парадигме* государственного управления «… как «дата-зависимого» (data-dependent) процесса принятия решений, принимаемых с учетом анализа данных» [8, с. 10]. Сама идея смены парадигмы и ее инструментального характера заслуживает пристального внимания, поскольку увязывает вопрос модернизации государства и, в том числе, государственного управления с процессом смены технологического уклада. Государство, с нашей точки зрения, представляет собой социально-*техническое* устройство, машину по производству, распределению и осуществлению власти как социальной энергии, основного ресурса развития общества в исторических границах цивилизации [9, с. 156-157, 175-176]. И в данном случае авторы рассматривают в качестве одной из причин неприятия новой парадигмы действие политических факторов: стремление правящих элит к реализации собственных интересов, манипулирование общественным мнением посредством выборочной демонстрации локальных успехов, генерирования обещаний, поиска внешних причин для объяснения неудач и т.п. [8, с. 11].

Таким образом, можно констатировать, что сужение горизонта преобразований в области государственного управления, тенденция к новому застою в силу отсутствия надлежащих инструментов для ответа на вызовы времени и решения задач порождаются значительным ослаблением политической составляющей реформирования, преимущественным использованием административных подходов. Но есть политика и политика. Открытая политика демократического типа, основанная на активном гражданском участии, является чем-то вроде «перископа» для социальных систем, которые в эпоху глобализации движутся в поле неопределенности и риска, пронизывающем и среду существования системы, и саму ее. И потому перископ обращен не только вовне, но и внутрь системы, позволяя получать достоверную информацию о ее внутреннем состоянии, формировать согласие различных политических сил по поводу основополагающих ценностей, признанных ориентиров и целей, осуществлять отбор первоочередных задач. Именно политика становится основным инструментом

самоорганизации и самоуправления системы, важным условием современной демократии, опирающейся на социальный порядок открытого доступа. Его особенность – пластичность, гибкая адаптация к вызовам внешней и внутренней среды, способность непрерывно обновлять институты, структурирующие взаимодействия акторов различного вида и уровня. Открытый доступ в экономике ведет к появлению множества организаций, образующих основу гражданского общества, а «в политике приводит к созидательному политическому разрушению через партийную конкуренцию» [10, с. 74]. Любую трансформацию в обществе, в конечном счете, можно рассматривать как систему институциональных изменений, которые направляются политическими решениями и создают условия для осуществления политических целей. Отсюда следует вывод, что взаимосвязь политических и институциональных факторов в современном обществе является необходимой основой успешного реформирования государственного управления.

2.

Демократическое устройство государства, а тем более государства, которое объявляет себя правовым, предполагает разделение государственной власти на три относительно обособленные ветви – исполнительную, законодательную (представительную) и судебную. Традиционная трактовка принципа разделения властей сводится к организации государственной власти на основе выделения групп органов, самостоятельно реализующих законодательные, исполнительные или судебные полномочия. Обеспечить самостоятельность и независимость этих групп органов должна система государственно-правовых механизмов – «сдержки» и «противовесы». Их назначение – препятствие такому сближению ветвей власти, которое представляло бы угрозу для функционирования институтов демократии. Внимание исследователей и приоритет законодательства прикованы в настоящий момент именно к обеспечению этой системы. Ключевым здесь выступает вопрос о возможности полного отделения государственных органов разных ветвей власти друг от друга. Это обусловливает тот факт, что в настоящее время разделение властей в Российской Федерации зачастую выступает как самоцель.

Не отрицая значения вопроса о сдержках и противовесов, мы считаем, что проблема соотношения ветвей государственной власти не исчерпывается механизмами и процедурами их разделения. Не менее важно рассматривать это соотношение в обратном ракурсе – а именно как вопрос об их взаимодействии. А поскольку это взаимодействие не может складываться стихийно и ситуативно, речь должна идти об организации взаимодействия. Причем, о такой организации, которая обеспечивала бы системный характер взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти, рассмотрением которого, оставляя в стороне судебную власть, мы, может быть и с некоторым запозданием, очертим предметные рамки нашего исследования.

В научной литературе уже обсуждался тезис о ключевой роли взаимодействия ветвей и органов власти в рамках системных отношений, однако дальнейшего развития он не получил. Так, через призму эффективности государственного управления данная проблема рассматривалась И. Н. Барцицем, С. А. Авакьяном, Е. А. Колесниченко и другими. Без сомнения наличие четко выстроенных институциональных связей и отлаженной коммуникации между элементами – важнейшая составляющая любой системы, поэтому исследование проблем внутрисистемного взаимодействия необходимо для выработки подходов по усовершенствованию организации государственной власти в Российской Федерации.

Мы будем исходить из предположения, что эффективность государственного управления зависит в первую очередь от того, получило ли взаимодействие исполнительной и законодательной власти системный характер. И соответственно, невысокая эффективность, а тем более дисфункциональность государственного управления выступает индикатором, свидетельствующим о значительных пробелах и разрывах во взаимодействии ветвей государственной власти и косвенно – о несоответствии модели государства тем задачам, которые ему так или иначе приходится решать. Из нашего предположения вытекает еще одно следствие – системный характер взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти обеспечивается

взаимоувязанным, согласованным действием политических и институциональных факторов.

Выдвинутые нами предположения опираются на опыт новейшей истории российской государственности. Закрепление в 1993 году принципа разделения властей стало началом становления демократического государства в России. Это был результат шаткого консенсуса между политическими силами, которые еще недавно едва ли не воевали друг с другом. История показала, насколько разрушительными для общества и государства могут быть подобные столкновения между законодательной и исполнительной властью. Альтернативой взаимодействию ветвей государственной власти являются конфликты, могущие перерасти в смуту и гражданскую войну.

Анализ практического осуществления принципа разделения властей в России как системообразующего начала в организации государственной власти приводит к неутешительным выводам. Сегодня можно говорить о размытости и нечеткости распределения полномочий ветвей власти, определения статуса ряда государственных институтов и органов. Так, например, Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин отмечал, что баланс в системе сдержек и противовесов в действующей Конституции отсутствует, а сама система имеет «…крен в пользу исполнительной … власти» [11], в то время как разделение государственной власти должно способствовать ее оптимизации и повышению эффективности административных процессов.

Известную трудность составляет теоретическая неразработанность понятия власти, что ведет к конституционно-правовой неопределенности в производных дефинициях, таких как «государственная власть», «система государственной власти» и других. В этой связи одной из базовых теоретических проблем является отсутствие легального определения понятия «система государственной власти Российской Федерации». В юридической и политической практике сложилось понимание этой категории как совокупности взаимосвязанных органов государственной власти с принадлежностью к определенным структурам (законодательной, исполнительной или судебной ветвям). Тем не менее, здесь не учитывается система властных полномочий – одна из главных составляющих государственной власти, а также органы, оказавшиеся вне традиционной системы разделения властей: прокуратура, центральный банк, следственный комитет и другие.

Вместе с тем, несмотря на отсутствие четкого законодательного определения системы государственной власти, данный термин широко используется в российском законодательстве. Так, например, Конституция Российской Федерации 27 раз упоминает о государственной власти, ее органах и 5 раз о системе государственных органов [12]. Официальное определение понятия «система государственной власти», также как и «система государственных органов» не закреплено в федеральном законодательстве.

Действующее законодательство позволяет объединить элементы системы государственной власти в некоторые подсистемы, называемые «*ветвями власти*». В настоящее время разные авторы с разных позиций дают толкование данного термина. Главный критерий – функциональное различие группы органов государственной власти. Также именно по функциональному признаку статьями 10 и 11 Конституции Российской Федерации установлена организация системы государственной власти и соответствующее разделение властных компетенций в законодательной, исполнительной и судебной сферах.

Взаимодействие ветвей государственной власти можно рассматривать в двух планах, в рамках конституционного права и теории государственного управления. Основную сложность в исследовании системы государственной власти и взаимодействия ее подсистем составляет различие в трактовке понятийно-категориального аппарата, сложившееся в юриспруденции и теории управления, даже когда речь идет об одной и той же категории. Так, например, в теории и практике государственного управления не просто отсутствует фундаментальное для этой теории понятие власти – оно не имеет и формальной институционализации, не закреплено нормами и правилами, которые бы регламентировали толкование этого понятия и применение его в управлении. Поэтому в области государственного управления во многом еще превалирует опора на традиции и устоявшиеся практики в государственно-политических и властных

взаимоотношениях. Иными словами, *системность* власти в России в основном поддерживается действием неформальных институтов, по большей части представляющих собой культурное наследие, в составе которого доминируют исторически сложившиеся и устоявшиеся традиции авторитарного правления и сервильного служения лицам. Это наследие придает специфическую окраску политической культуре и культуре управления, которые определяют характер и стиль взаимоотношений между бюрократией (номенклатурой) и носителями верховной власти, а также между низшими и высшими уровнями иерархически организованной государственной службы. Неформальные институты, несущие в себе наследие авторитарного прошлого, не только задают отношения и ценности во взаимодействии подсистем власти, но также и правила, которые являются общеобязательными. Культурное наследие очерчивает смысловой горизонт, по отношению к которому в реальной практике государственного управления интерпретируются и исполняются предписания официальных документов (законов, указов, постановлений, регламентов и т.п.). Неформальные институты – это «почва», вне которой невозможно функционирование формальных институтов – нормативно-принудительных, законодательно определяемых требований и которая накладывает на них свой отпечаток, порой в практическом «прочтении» существенно видоизменяя их смысл, вплоть до противоположного. Вследствие этого в практике государственного управления происходит смешение ценностей, обычаев и традиций прошлого с общеобязательными нормами и правилами поведения, отвечающими духу современности, возникает чересполосица правил и представлений, которые крайне сложно разграничить, структурировать и кодифицировать, сведя к единому основанию. Так воспроизводятся политическая культура и культура управления, имеющее единый корень и характеризующиеся архаичностью, стремлением к личному обогащению, служением «лицам», а не «делу» и другими негативными установками. Действие подобных установок – один из факторов, которые подрывают системность государственной власти и осложняют процесс выстраивания институциональной сети внутрисистемных взаимоотношений.

3.

Тем не менее, несмотря на указанные трудности и проблемы, взаимодействие законодательной и исполнительной власти в современной России осуществляется по нескольким направлениям и на данный момент регламентировано различными нормативно-правовыми актами. Нормы конституционного права, которые закрепляют основополагающие инструменты правового регулирования государственно-властных полномочий по реализации функций государства, составляют правовую основу для реализации взаимодействия органов, представляющих различные ветви государственной власти.

Институционализация внутрисистемных взаимоотношений должна включать в себя не только формализацию (нормативное закрепление, широкое методическое и информационное сопровождение, систему деловых коммуникаций) направлений взаимодействия органов государственной власти. Она должна оказывать нормативное и регулирующее воздействие на неформально-институциональные основы, то есть на ту культурную почву, благодаря которой формальные правила станут действующими и, главное, действенными, определять принципы взаимодействия, цели и полномочия органов государственной власти и отдельных должностных лиц, а также формы и методы взаимодействия ветвей государственной власти в рамках единой системы. Но для того чтобы формальные предписания приобрели действенный характер, институциональных инструментов или мер принуждения недостаточно. Необходимый для этого потенциал воздействия имеют факторы политического порядка: властные ресурсы государственного управления, политическая воля, публичное разъяснение политического курса, первоочередных целей и задач, политическая конкуренция, поддержка институтов демократии, обеспечивающих общественный, парламентский контроль деятельности органов исполнительной власти, контроль со стороны СМИ. Использование политических факторов в организации и регулировании взаимодействия исполнительной и законодательной власти важно еще и потому, что

демократическая политика и защищенная законом политическая конкуренция составляют тот ресурс законодательной власти, который в известном смысле позволяет выстраивать и удерживать баланс в ее взаимоотношениях с исполнительной властью.

Исследование статей 3, 4, 5, 10, 11 и 15 Конституции Российской Федерации показывает, что, хотя законодательно сформулированных принципов взаимодействия в системе государственной власти на данный момент нет, можно говорить о том, что конституционно закреплены положения, имеющие *принципиальную* значимость:

- конституционность и законность;
- народовластие как единый источник происхождения государственной власти в целом и ее системы, в частности;
- единство системы государственной власти, единство ее социального характера, непрерывность взаимодействия как следствие непрерывности осуществления государственной власти;
- разделение властных полномочий между элементами и подсистемами государственной власти, независимость и самостоятельность в пределах их полномочий;
- взаимная ответственность [13, с. 33].

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что, несмотря на отсутствие четко закрепленных принципов, законодательство дает общие ориентиры, которые должны соблюдаться при конструировании внутрисистемных взаимодействий.

Жесткая регламентация предписывает органам государственной власти действовать исключительно в рамках полномочий, которые закреплены в соответствующих нормативных правовых и других актах. Взаимодействие органов на каждом из двух уровней государственной власти (федерация и субъекты) осуществляется, прежде всего, исходя из их компетенций и полномочий, предписанных нормативно. С одной стороны, это препятствует полномасштабному, системному и тесному сотрудничеству ветвей власти и с определенной долей вероятности может перерасти в конфликт. С другой стороны, нормативное закрепление необходимо для сдерживания произвола и сохранения принципа законности государственной власти. Институциональное регулирование общественных отношений не противоречит свободе, но служит разграничению вредного и полезного, задавая поле свободы действий для каждой из взаимодействующих сторон.

4.

Реализация цели нашей статьи предполагает решение следующей задачи – определить направления, по которым в настоящее время возможна организация взаимодействия двух ветвей власти. Законодательная власть, представленная в соответствии со статьями 10 и 11 Конституции РФ двухпалатным парламентом – Федеральным Собранием Российской Федерации, палаты которого являются самостоятельными государственными органами с собственными компетенциями. Данные компетенции, составляющие основу взаимодействия ветвей власти, закреплены в регламентах Совета Федерации и Государственной Думы. В соответствии со статьей 30 Регламента Совета Федерации, верхняя палата парламента образует 10 комитетов, каждый из которых осуществляет множество полномочий по взаимодействию с иными органами государственной власти. Так, например, к вопросам ведения Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству относится организация системы государственной власти в Российской Федерации, обеспечение взаимодействия Совета с Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации и иными государственными органами судебной власти [14]. Взаимодействие с Правительством – высшим федеральным органом исполнительной власти охватывает более широкую сферу, выходящую за рамки полномочий одного комитета. Анализируя положения Регламента можно выделить несколько крупных направлений взаимодействия:

- участие в осуществлении парламентского контроля;
- подготовка и проведение «правительственного часа» на заседании Совета Федерации;
- взаимодействие по обсуждению и рассмотрению проектов законов, подготовленных Правительством, а также информации, подготовленной Председателем Правительства или представителями Правительства в Совете Федерации.

Регламент Государственной Думы содержит похожие положения, раскрывающие полномочия нижней палаты парламента во взаимодействии с исполнительной властью [15]:

- подготовка и проведение «правительственного часа»;
- принятие постановлений по вопросам назначения Председателя Правительства Российской Федерации, выражении доверия и недоверия Правительству и о ежегодном отчете Правительства о результатах его деятельности;
- парламентский контроль при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами;
- взаимодействие по обсуждению и рассмотрению проектов законов, подготовленных Правительством, а также информации, подготовленной Председателем Правительства или представителями Правительства в Совете Федерации.

Исполнительная власть с точки зрения полномочий обладает ограниченными возможностями стратегического управления и планирования. Основной задачей федеральной исполнительной власти фактически становится институционализация принятых руководством политических решений в виде государственной политики, представленной совокупностью программ, и принятие мер по ее реализации. Создание и утверждение политико-правовых документов – это полномочие Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации. Причем акты Президента зачастую являются основополагающими для создания подобных документов высшими органами государственной власти, как исполнительной, так и законодательной.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации именно Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики [12]. Федеральное Собрание как высший орган законодательной власти вырабатывает политику, которая выражается в законах, а Правительство включается в процесс формирования государственной воли посредством управленческой деятельности в основных сферах общественной жизни в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ, а также его поручениями [13, с. 52]. Ключевые полномочия Правительства перечислены в статье 13 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». На плечи высшего органа исполнительной власти Российской Федерации возложено выполнение функции по организации реализации внутренней и внешней политики страны.

Анализ нормативно-правовой базы показывает, что положения о взаимодействии ветвей государственной власти отчасти содержатся в регламентах государственных органов, однако эти документы являются по своей сути актами локального характера, регулирующими внутренние особенности функционирования тех или иных государственных органов, а потому они не могут эффективно регулировать взаимодействие в системе государственной власти. Неразвитость институциональных форм и методов взаимодействия в системе государственной власти вызывает широкое распространение иных, теневых и нелегальных форм взаимодействия и методов коммуникации, основанных на личных связях, отношениях клиентелизма («телефонное право», крайние формы лоббизма и др.). В этом случае на первый план ставится реализация не государственного интереса, а частных (личных и групповых) интересов за счет огромных возможностей государственной машины. Соответственно, задача построения эффективного демократического, правового, социального государства отодвигается в более или менее отдаленное будущее, становится благим пожеланием и лозунгом популистской политики.

Следует отметить, что принцип разделения властей не является закономерным развитием системы государственной власти в нашей стране. Более ста лет назад, еще до становления советской власти, некоторые ученые в области государства и права Российской империи, такие, как Н.М. Коркунов [16] и Н.И. Лазаревский [17], считали разделение властей угрозой единству государственной власти. Единая власть императора была основой всей государственной власти, «ибо его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен» [18]. Исторический опыт показывает, что государственная власть в России эволюционировала во многом под влиянием политиче-

ских элит и носителей верховной власти. Причем эти изменения зачастую имели косметический характер и не сопровождались фундаментальными преобразованиями, сохраняя пороки системы управления и даже умножая некоторые из них. Так, например, с расширением роли и функций государства (бюрократии) в жизни общества разрастается и коррупция, которая на сегодняшний день является одной из главных дисфункций государственного управления в России. Системно организованная государственная власть – это власть более мобильная, реформируемая, законная и понятная как для государственных служащих и управленцев, так и для простых граждан. Она имеет рациональный и эффективный характер, более доступна для оценки как с теоретической, так и с практической точки зрения. Единство государственной власти – необходимое условие демократии, только в этом случае народ является источником власти на практике, не только в теории. И при наличии пробелов и разрывов во взаимодействии исполнительной и законодательной власти, когда это взаимодействие утрачивает системный характер, возможен переход к авторитарному правлению при видимом сохранении всех атрибутов демократии. Еще одно негативное следствие нарушения единства государственной власти – возможность присвоения функции стратегического управления и выработки политических решений, включая и определение политического курса, государственным аппаратом , что неизбежно порождает тенденцию к замыканию деятельности органов государственного управления на административных процедурах и к бюрократизму.

Отсутствие системности в организации государственной власти приводит к возникновению и развитию различных проблем в государстве, многие из которых могут носить критический характер. К ним можно отнести:

- декларативный характер политического курса – его неконкретность, нечеткость и неточность, подмена понятий и так далее;
- «виртуализацию» политики и политического управления – оперирование искусственно создаваемыми образами или симулякрами, начиная от их создания, заканчивая трансляцией в общественное сознание [19, с. 68];
- утрату стратегических ориентиров государства, подмену их корпоративными интересами правящих групп, дезинтеграцию страны в мировом социально-экономическом, социально-политическом и социально-культурном пространстве;
- возникновение и развитие дисфункций в сфере государственного управления.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что в современном демократическом правовом государстве необходимо разделение властных полномочий между органами государственной власти, поскольку это «...является одной из гарантий против узурпации власти» [13, с. 43]. В основе разделения властей лежит принцип народовластия. Разделение властных полномочий между ветвями государственной власти и их органами необходимо для того, чтобы они могли конкурировать друг с другом и уравновешивать друг друга, не допуская возвышения какой-либо из них. Взаимодействие органов, осуществляющих функции исполнительной и законодательной власти – ключ к единству государственной власти. Опыт государственно-правового развития России – доказательство того, что удаленность подсистем государственной власти друг от друга, равно как и чрезмерное сближение нарушает единство государственной власти, ее системность и препятствует решению задач, стоящих перед государством. Поэтому можно согласиться с позицией Е.В. Ковряковой, которая считает, что в современном понимании разделение власти предполагает не столько разделение органов государства и разграничение их компетенции, сколько сосуществование самостоятельных функций государственной власти, осуществление которых обеспечивает достижение общих целей государства [20, с. 67].

Взаимодействие ветвей государственной власти между собой и с внешней средой (гражданским обществом и иностранными государствами) позволяет определить цели и задачи государства, сформировать единый политический курс и обеспечить его нормативно-правовое сопровождение (направление стратегического управления – задача законодательной власти), организовать и скоординировать деятельность государственного аппарата, предпринять конкретные меры по реализации принятого курса (организационно-распорядительная

и исполнительная деятельность – задача исполнительной власти) с последующей оценкой, корректировкой законодательных положений и применением санкций за отклонение от заданных норм (контрольно-оценочная функция, в том числе толкование норм права и систематизация законодательства – задача судебной власти). Работа системы таким образом при сохранении возможностей взаимовлияния (посредством института президента как гаранта Конституции) позволит сохранить единство государственной власти и избежать ее расщепления и внутрисистемных конфликтов.

Таким образом, конституционный принцип разделения властей в настоящее время получает новую задачу – обеспечить системный характер государственной власти, придать ей качества, которые сделают ее эффективной, компетентной, действенной и направленной на решение конкретных актуальных задач, стоящих перед обществом в сжатые сроки. Поэтому в условиях развития современной России взаимодействие исполнительной и законодательной власти становится ключевым фактором эффективности государственного управления.

На сегодняшний день несовершенство теоретико-правового закрепления системы государственной власти Российской Федерации отмечается как научным сообществом, так и представителями органов государственной власти. Действующее законодательство, в том числе и региональное, не позволяет в должной мере регулировать взаимодействие высших органов государственной власти в части закрепления его целей и задач, направлений, форм и методов, которые обеспечивают результативность их деятельности и стабильность всей системы государственного управления. Проблемы взаимодействия властей главным образом связаны с институционализацией ее компонентов и недостаточной нормативно-правовой проработанностью организации системы государственной власти. Особенно важно совершенствовать процессы взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, так как этим обеспечивается единство государственной власти и ее эффективность. Поэтому принцип разделения властей – это одна из основ демократического государства в современном мире.

Отсутствие внимания к данным проблемам может привести к снижению эффективности деятельности государственной власти и упадку политической системы, дальнейшей дискредитации институтов демократии в глазах общества и – в отдаленной, но реальной при определенных условиях перспективе – нарушению основ конституционного строя. И напротив, преодоление кризиса системности государственной власти в России позволит еще больше приблизиться к демократическому и правовому государству с единой и эффективной (то есть выполняющей свои функции своевременно и в интересах народа) властью. Необходимо не только совершенствование нормативно-правовой базы, закрепляющей институт взаимодействия органов государственной власти, но и их институционализация, включение в коммуникативную практику ветвей власти.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Скоробогацкий В.В. Безвременье и время философии. Екатеринбург: изд-во Урал. ун-та, 2014.

2. Кревельд М. ван. Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСПЭН, 2006.

3. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 145-170.

4. Бальцерович Л. Навстречу ограниченному государству. М.: Новое издательство, 2007.

5. Об утверждении концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 30.05.2019).

6. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федера-

ции: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 28-47.

7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 2012 года [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 30.05.2019).

8. Барабашев А.Г., Макаров А.А., Макаров И.А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. №2. С.7-38.

9. Скоробогацкий В.В. Социокультурный анализ власти. Екатеринбург: изд. УрАГС, 2002.

10. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.

11. Зорькин: Недостатки в Конституции можно устранить точечными изменениями [электронный ресурс] // Российская газета. URL: https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniiami.html (дата обращения 30.05.2019).

12. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

13. Суходольский Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации: диссертация … кандидата юридических наук. М., 2019.

14. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации от 30 января 2002 г. №33-СФ (в ред. от 27.03.2019 г.) [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 30.05.2019).

15. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Российской Федерации от 22 января 1998 г. №2134-II ГД (в ред. от 15.11.2018 г.) [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 10.06.2019).

16. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1904.

17. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910.

18. Российское законодательство X – XX веков : в 9 т. / Под общей ред. О.И. Чистякова. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. Москва : Юридическая литература, 1986.

19. Володенков С.В. Особенности виртуализации современной публичной политики в России // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2011. № 4. С. 68-74.

20. Коврякова Е.В. Адогматический характер теории разделения властей // Lex russica. 2015. № 5. С. 65-69.

ON COORDINATION BETWEEN LEGISLATIVE AND EXECUTIVE BRANCHES OF GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

S. S. Lifanov
Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin,
Ekaterinburg, Russia

V. V. Skorobogatsky
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
The purpose of this work is to analyze the main problems of interaction between the legislative and executive branches of government in the Russian Federation, their causes and solutions. It is emphasized that despite the importance of the principle of separation of powers as a system-forming principle for the functioning of the state in a democracy, the issue of their interaction is no less important. It is proved that not only the separation of the branches of state power, but also their systemic interaction, including such interaction, is a necessary condition for the development formation of modern democracy in Russia and effective public administration.

Interdisciplinary, institutional and systemic approaches are used in determining the problems of interaction between the branches of government and ways to solve them.
As a result of the study, it was revealed that the problems of interaction of the authorities is lying at the confluence of a number of scientific disciplines - the theory of public administration, constitutional law, political science. It is also proved that the cooperation between the authorities based on the dominance of informal institutions such as habits, customs, traditions of political cooperation; without considering this the introduction of formal structures of legal and administrative nature does not increase the level of interaction of branches of government and its system in general. The thesis about interdependence and complementarity of formal and informal institutions (culture) providing system interaction of branches of the state power and as a consequence – effective character of public administration is put forward and proved.
A number of provisions of the article contain an element of scientific novelty. First, it is found that inconsistencies and gaps in the interaction of branches of power are caused mainly by the institutional framework of interaction, including weaknesses in the regulatory framework, as well as the cultural and institutional grounds of the performance of legal and administrative instruments of state power. Secondly, the thesis that the organization of interaction between the branches of state power, ensuring its systemic nature, will avoid the dysfunction of public administration, because of the problems of administrative, managerial and political order, and will also be a strategic basis for effective public administration.

KEYWORDS:
efficiency of public administration, administrative reform, interaction of legislative and executive power, systemic nature of power, modern democracy in Russia, political and institutional foundations of public administration.

AUTHORS' INFORMATION:
Stepan S. Lifanov, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin,
51, Lenina st., Ekaterinburg, 620000, Russia, st.lifanov@mail.ru.

Vyacheslav V. Skorobogatsky, Dr. Sci. (Philosophical), Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March st., Ekaterinburg, 620144, Russia, vyacheslav.skorobogatsky@ui.ranepa.ru.

FOR CITATION: Lifanov S. S., Skorobogatsky V. V. On coordination between legislative and executive branches of government in the Russian Federation // Management Issues. 2019. №5 (60). P. 6—19.

REFERENCES
1. Skorobogatsky V.V. Timelessness and the time of philosophy. Ekaterinburg: publishing house of the Ural University, 2014 [Skorobogatskiy V.V. Bezvremen'e i vremya filosofii. Ekaterinburg: izd-vo Ural. Un-ta, 2014.] – (In Rus.).

2. Creveld M. van. The rise and fall of the state. M .: IRISPEN, 2006 [Krevel'd M. van. Rastsvet i upadok gosudarstva. M.: IRISPEN, 2006.] – (In Rus.).

3. Obolonsky A.V. The crisis of the effectiveness of the administrative-bureaucratic state and the search for a way out: US experience (evolution of the theory and practice of public administration in recent decades) // Issues of state and municipal administration. 2014. No. 2. P. 145-170. [Obolonskiy A.V. Krizis effektivnosti administrativno-byurokraticheskogo gosudarstva i poiski vykhoda: opyt SShA (evolyutsiya teorii i praktiki gosudarstvennogo upravleniya v poslednie desyatiletiya) // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2014. № 2. S. 145-170.] – (In Rus.).

4. Balcerovich L. Towards a limited state. M .: New Publishing House, 2007 [Bal'tserovich L. Navstrechu ogranichennomu gosudarstvu. M.: Novoe izdatel'stvo, 2007.] – (In Rus.).

5. On approval of the concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006-2010: Decree of the Government of the Russian Federation of 25.10.2005 No. 1789-r (as amended by Decree of the Government of the Russian Federation of 09.02.2008 No.157-r, Decree of the Government of the Russian Federation of 28.03.2008 No. 221) // RLS "Con-

sultant Plus". http://www.consultant.ru (accessed 30.05.2019) [Ob utverzhdenii kontseptsii administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii v 2006-2010 godakh: rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 25 oktyabrya 2005 g. № 1789-r (v red. rasporyazheniya Pravitel'stva RF ot 09.02.2008 № 157-r, Postanovleniya Pravitel'stva RF ot 28.03.2008 № 221) // SPS «Konsul'tantPlyus». http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 30.05.2019).] – (In Rus.).

6. Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Alexandrov O.V. Implementation of results-based management in the framework of the administrative reform in the Russian Federation: on the way to creating a new model of public administration // Issues of state and municipal administration. 2014. No. 2. P. 28-47 [Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Aleksandrov O.V. Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v ramkakh realizatsii administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii: na puti k sozdaniyu novoy modeli gosudarstvennogo upravleniya // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2014. № 2. S. 28-47.] – (In Rus.).

7. Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation in 2012 [e-resource] // RLS "Consultant Plus". URL: http://www.consultant.ru (accessed 30.05.2019) [Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu sobraniyu Rossiyskoy Federatsii 2012 goda [elektronnyy resurs] // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 30.05.2019).] – (In Rus.).

8. Barabashev A.G., Makarov A.A., Makarov I.A. On the improvement of indicative assessments of the quality of public administration // Issues of state and municipal administration. 2019.No 2.P. 7-38 [Barabashev A.G., Makarov A.A., Makarov I.A. O sovershenstvovanii indikativnykh otsenok kachestva gosudarstvennogo upravleniya // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2019. № 2. S. 7-38.] – (In Rus.).

9. Skorobogatsky V.V. Sociocultural analysis of power. Ekaterinburg: ed. UAPA, 2002 [Skorobogatskiy V.V. Sotsiokul'turnyy analiz vlasti. Ekaterinburg: UrAGS, 2002.] – (In Rus.).

10. North D., Wallis D., Weingast B. Violence and social order. Conceptual framework for the interpretation of the written history of mankind. M .: Publishing. Gaidar Institute, 2011 [Nort D., Uollis D., Vayngast B. Nasilie i sotsial'nye poryadki. Kontseptual'nye ramki dlya interpretatsii pis'mennoy istorii chelovechestva. M.: Izd. Instituta Gaydara, 2011] – (In Rus.).

11. Zorkin: Deficiencies in the Constitution can be eliminated by point changes [e-resource] // Rossiyskaya Gazeta. URL: https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniiami.html (accessed 30.05.2019) [Zor'kin: Nedostatki v Konstitutsii mozhno ustranit' tochechnymi izmeneniyami [elektronnyy resurs] // Rossiyskaya gazeta. URL: https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniiami.html (data obrashcheniya 30.05.2019).] – (In Rus.).

12. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended on July 21, 2014) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2014. No. 31. Article 4398 [Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. (v red. 21 iyulya 2014 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. № 31. St. 4398.] – (In Rus.).

13. Sukhodolsky G.M. Constitutional and legal foundations of interaction in the system of state power of the Russian Federation: the dissertation for the degree of candidate of legal sciences. M., 2019 [Sukhodol'skiy G.M. Konstitutsionno-pravovye osnovy vzaimodeystviya v sisteme gosudarstvennoy vlasti Rossiyskoy Federatsii: dissertatsiya … kandidata yuridicheskikh nauk. M., 2019] – (In Rus.).

14. On the Regulation of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation: Resolution of the Federation Council of 30.01.2002 No. 33-SF (as amended on March 27, 2019) [e-resource] // RLS "ConsultantPlus". URL: http://www.consultant.ru (accessed 30.05.2019) [O Reglamente Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: Postanovlenie Soveta Federatsii ot 30 yanvarya 2002 g. №33-SF (v red. ot 27.03.2019 g.) [elektronnyy resurs] // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 30.05.2019)] – (In Rus.).

15. On the Rules of Procedure of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: Resolution of the State Duma of the Russian Federation dated 22.01.1998 No. 2134-II of the State Duma (as amended on No-

vember 15, 2018) [e-resource] // RLS "Consultant Plus". URL: http://www.consultant.ru (accessed 10.06.2019) [O Reglamente Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: Postanovlenie Gosudarstvennoy Dumy Rossiyskoy Federatsii ot 22 yanvarya 1998 g. №2134-II GD (v red. ot 15.11.2018 g.) [elektronnyy resurs] // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 10.06.2019)] – (In Rus.).

16. Korkunov N.M. Russian state law. SPb., 1904 [Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. SPb., 1904] – (In Rus.).

17. Lazarevsky N.I. Lectures on Russian state law. SPb., 1910 [Lazarevskiy N.I. Lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu. SPb., 1910] – (In Rus.).

18. Russian legislation of the X – XX centuries. In nine volumes. Edited by O.I. Chistyakova. T. 4. Legislation of the period of the formation of absolutism. Legal literature Moscow, 1986 [Rossiyskoe zakonodatel'stvo X – XX vekov. V devyati tomakh. Pod obshchey redaktsiey O.I. Chistyakova. T. 4. Zakonodatel'stvo perioda stanovleniya absolyutizma. Yuridicheskaya literatura Moskva, 1986] – (In Rus.).

19. Volodenkov S.V. Peculiarities of virtualization of modern public policy in Russia // Bulletin of RUDN University. Series: Political Science. 2011. No. 4. P. 68-74 [Volodenkov S.V. Osobennosti virtualizatsii sovremennoy publichnoy politiki v Rossii // Vestnik RUDN. Seriya: Politologiya. 2011. № 4. S. 68-74] – (In Rus.).

20. Kovryakova E.V. Adogmatic nature of the theory of separation of powers // Lex russica. 2015. No. 5. P. 65-69 [Kovryakova E.V. Adogmaticheskiy kharakter teorii razdeleniya vlastey // Lex russica. 2015. № 5. S. 65-69] – (In Rus.)