

Колесников Вячеслав Александрович

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье исследуется фактор центральной власти как политическое и организационное начало государственности Российской Федерации. Характеризуются особенности централизма в определенности политическим курсом на основных этапах президентской власти и системных преобразований. Выявлены противоречивые аспекты действующей модели государственного устройства и перспектива эффективности правительственной власти, возможность децентрализации в современной России.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2015/3-1/27.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2015. № 3 (53): в 3-х ч. Ч. I. С. 115-118. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2015/3-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

PARADIGMS OF INTEGRATION TESTS FOR MIGRANTS ABROAD AND IN RUSSIA

Kiseleva Ekaterina Vyacheslavovna, Ph. D. in Law, Associate Professor
Peoples' Friendship University of Russia
ekaterina.kiseleva.rudn@gmail.com

The Russian Federation has taken the path of using integration tests for migrants within the framework of the implementation of its Migration Policy Conception of 2012 following the experience of a number of foreign countries. However, at the moment it seems that the conceptual bases of the use of such tests in Russia and abroad vary greatly. The article outlines the main aspects of the evolution of integration tests for migrants in several European countries, and identifies the chief problematic issues discussed in these countries with regard to the verification of migrants' knowledge. Foreign experience and discussion are interpreted in the Russian realia of the legal regulation of the complex examination for migrants and its discussion in the context of approbation and introduction.

Key words and phrases: migration; legal regulation of migration; comparative jurisprudence; adaptation and integration of migrants; integration tests for migrants.

УДК 342.51

Политология

В статье исследуется фактор центральной власти как политическое и организационное начало государственности Российской Федерации. Характеризуются особенности централизма в определенности политическим курсом на основных этапах президентской власти и системных преобразований. Выявлены противоречивые аспекты действующей модели государственного устройства и перспектива эффективности правительственной власти, возможность децентрализации в современной России.

Ключевые слова и фразы: центральная власть; централизм; президентская власть; политический курс; правительство; рецентрализация; децентрализация.

Колесников Вячеслав Александрович, д. полит. н., доцент
*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (филиал) в г. Волгограде*
kolesnikov-vags@mail.ru

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ®

Фактор централизованного начала в российской политической практике существенный. Так, в условиях трансформации советско-президентской республики в постсоветскую, смешанного типа выявились конфронтационные позиции при выборе модели центральной власти. Доминанте курируемых Президентом РФ правительственных органов противопоставлялся вариант с ограничением полномочий Президента, повышением контроля Съезда народных депутатов России и Верховного Совета в отношении исполнительной власти.

Согласно действовавшей Конституции России от 1978 г. (в редакции 9 декабря 1992 г., ст. 104) до Указа Президента РФ № 1400, О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации 21 сентября 1993 г. Съезд народных депутатов России являлся высшим конституционным органом власти с правом отрешения от должности Президента РФ. Знаменательная веха – апрель 1992 г.: на V-м Съезде народных депутатов России утверждено новое название – Российская Федерация (РФ). Государство перестало быть, де-юре» советским и социалистическим (из аббревиатуры исключены две буквы, СС). Преодоление конституционного кризиса (согласимся с этим определением А. А. Котенкова [7, с. 7]) имело драматическую, развязку в октябре 1993 г., закреплено принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 г. Посредством политического консенсуса и работы нового Российского Парламента выстраивалась конструктивная работа высших органов государственной власти.

Централизм как политический и управленческий принцип конкретизируется в РФ системой разделения властей, отличается от советского, демократического централизма. В системе государственного социализма централизованное начало отражало планово-распределительный способ производства, определялось режимом командно-административной системы в рамках модели, унитарного федерализма (идентификационный оксюморон предложен Д. В. Замышляевым [3, с. 35]).

Управленческая составляющая централизма реализуется Правительством РФ и центральным аппаратом управления (существенное звено – Администрация Президента РФ), обеспечивается деятельностью федеральных министерств и ведомств. Указом Президента РФ № 1274, Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти от 24 сентября 2007 г. утверждена структура федеральной исполнительной власти, включающая федеральные министерства, службы, агентства, государственные комитеты. Эти органы могут

находиться в подчинении Президенту РФ, Правительству РФ или министерству РФ. В непосредственном подчинении Президента РФ с 2004 г. находится силовой блок федеральных министерств, служб, агентств.

В основе взаимоотношений Правительства РФ с региональной исполнительной властью – положение ст. 77 Конституции РФ о том, что по предметам совместного ведения исполнительные органы РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти [6, с. 24]. Правительство координирует взаимосвязи уровней (федеральный, региональный) исполнительной власти, осуществляет контроль по вопросам совместного ведения. В механизме центральной власти значимы территориальные подразделения федеральных министерств и ведомств с функциями контроля и надзора на территории субъектов РФ.

Политическая составляющая централизма коррелируется курсом, проводимым Президентами России: Б. Н. Ельциным (10 июля 1991 г. – 31 декабря 1999 г.); В. В. Путиным (7 мая 2000 г. – 7 мая 2008 г.); Д. А. Медведевым (7 мая 2008 г. – 7 мая 2012 г.); В. В. Путиным (с 7 мая 2012 г. в соответствии с Конституцией РФ не более двух сроков, подряд). Охарактеризуем определенность центральной власти на основных этапах развития российской президентуры.

На первом этапе проводился политический курс на системные реформы: разгосударствление собственности, формирование рыночной экономики, создание системы демократических институтов. Во время правления Б. Н. Ельцина происходили и трансформационные изменения политического режима (например, трансформация режима в 1995-1996 гг. комплексно анализировалась ведущими российскими политологами [11, с. 120-126]).

Приватизация и диверсификация форм собственности в краткие исторические сроки объективировали расточительное отношение к основным ресурсам: экономическим, институциональным, административным. Это проявлялось в падении уровня производства, сказывалось на оборонительном потенциале. Обострялась внутривластная ситуация: 1993 г. – в связи с конституционным кризисом; 1996 г. – в связи с президентскими выборами; 1998 г. – в связи с дефолтом; 1999 г. – в связи с радикализацией исламизма в Дагестане (бои в Цумадинском, Ботлихском, Новолакском районах), неопределенностью исполнения Хасавюртовского договора РФ и Ичкерии (1997 г.) и новой войной в Чечне.

Отношения федерального центра с субъектами РФ оставались неустойчивыми. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. внедрил в ткань федерализма, предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ. Во взаимоотношениях федерального центра с республиками усматривалась и конфедеративная составляющая – в Конституции РФ в ст. 5 закреплено определение, республика (государство). Договорная практика не способствовала утверждению кооперативного федерализма – во всех договорах с республиками перечень предметов совместного ведения был шире установленного Конституцией РФ. Республики отстаивали право на формирование отношений с центром на основе делегирования полномочий, снизу – вверх. Использовались трактовки и в пользу, неограниченного суверенитета. Приведем положение из ст. 7 Конституции Ингушетии: «Законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации правомерны на территории Республики Ингушетия, если они не противоречат суверенным правам Республики Ингушетия» [5].

Нарастала внешнеполитическая зависимость (страна рассматривалась в ориентирах Запада как сателлит и ресурсный источник) и внутренняя дисфункциональность с проявлениями центробежной тенденции. Это вело к снижению уровня легитимности Президента РФ. Президент РФ Б. Н. Ельцин 31 декабря 1999 г. досрочно прекращает исполнение полномочий и объявляет о своей отставке. Причину пояснил: «уходит не по состоянию здоровья, а по совокупности всех проблем» [9].

Второй основной этап президентства объективирован необходимостью защиты интересов государства и укрепления позиций центральной власти в субъектах РФ. В 2000 г. акцентированы задачи экономической и социальной устойчивости государства, укрепления вертикали исполнительной власти, интеграции в мировой цивилизационный процесс. Несмотря на издержки политики децентрализации (усиление административного ресурса, ослабление партийного плюрализма) курс явил результативность в управляемости страной (существенно образование новых финансовых институтов – стабилизационного Фонда и др.). Начаты административная реформа в целях эффективности управления и реформа местного самоуправления для качественного решения вопросов местного значения. Комплекс мер направлен на стабильность федерального устройства:

- образование федеральных округов и новой модели полномочного представителя Президента РФ Указом Президента РФ № 849, О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе от 13 мая 2000 г.;

- изменение механизма формирования Совета Федерации из представителей от органов государственной власти субъектов РФ и образование Государственного совета как совещательного и консультативного органа при Президенте РФ;

- формирование губернаторского корпуса региональными представительными органами государственной власти на основе предложения Президента РФ;

- утверждение смешанной системы формирования региональных парламентов с закреплением доминирующего влияния партии центра – Единой России. Фактор, партии властей способствовал выводу представительных органов субъектов РФ из-под контроля региональных элит;

- обеспечивалась унификация правового пространства субъектов РФ. Приведем выдержку из Определения Конституционного Суда РФ: «Положения нормативных актов Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики

Татарстан, основанные на положениях, которые настоящим Определением как не соответствующие Конституции РФ признаны утрачивающими силу и не подлежащими применению [10].

В целях реформирования федерального устройства и повышения управляемости страной начат процесс сокращения количества субъектов РФ. Референдумом 7 декабря 2003 г. закреплено объединение в Пермском крае Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (АО) – модель «два в одном». Затем на референдуме 17 апреля 2005 г. при объединении Красноярского края с Таймырским АО и Эвенкийским АО в Красноярском крае закреплена модель «три в одном» [1, с. 7-9].

Можно утверждать, что не только республиканская или губернская модели, но и краевая может стать базовой в полномасштабной реформе сокращения числа и укрупнения, унификации статуса субъектов РФ (сегодня в стране 9 краев). С принятием в состав РФ 18 марта 2014 г. Республики Крым (по определению Президента РФ в Послании 2014 г. здесь – духовный исток формирования единой русской нации и централизованного российского государства) произошло первое расширение территории государства с образованием в составе РФ новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополь [8].

Своеобразие третьего основного этапа президентуры – в политическом курсе на комплексную модернизацию страны. Президентом РФ Д. А. Медведевым в 2008-2012 гг. проводился социально-консервативный курс с задачами строительства нового общественного устройства. В комплексе инициатив – реализация приоритетных национальных проектов, меры по преодолению трудностей местного самоуправления, актуализация молодежной политики. Правительством РФ руководил В. В. Путин. Согласно ст. 110 Конституции РФ, исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ, а в соответствии со ст. 113 Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу. В конкретике реализации курса и механизме формирования правительственной власти Председатель – креатура Президента РФ. Политическое единство актуализировало исследование феномена «политический тандем» [15, с. 116], особенностей взаимодействия Президента РФ и Председателя Правительства РФ (лидера правящей партии). В фокусе интереса была согласованная работа президентского и правительственного аппаратов как условие стабильности центральной власти [4, с. 68].

Своеобразие четвертого этапа президентства с 7 мая 2012 г. (начало третьего срока исполнения полномочий главы государства В. В. Путиным в условиях «нового моноцентризма», по определению О. Н. Гришавой [2, с. 52]) – в политическом курсе на строительство сильного государства с патриотическими ориентирами. Идеологемы «русское начало», «русский мир», «державность» объективируются политической борьбой в связи с выборами в Государственную Думу РФ 2011 г., президентскими выборами 2012 г. и на выборах мэра Москвы 2013 г. отражают востребованность в условиях этнополифонии России. Необходимость перемен подтверждается в предвыборных статьях кандидата В. В. Путина на должность главы государства в 2012 г., в Посланиях Президента РФ 2012, 2013 гг.: политическая система требует реформирования, следует критично проанализировать практику партийного участия и действующий механизм формирования должностей на всех уровнях российской публичной власти [12].

Особое внимание – на активизацию масс и закрепление позиций организованного в 2011 г. и курируемого Президентом РФ «Общероссийского национального фронта». Главное сейчас – дать гражданам возможность раскрыть себя. Свобода для развития в экономике, социальной сфере, в гражданских инициативах – это лучший ответ, подчеркивается в Послании Федеральному Собранию 2014 г., как на внешние ограничения, так и на наши внутренние проблемы [13].

Внутриполитическая стратегия нацеливает на инновационные методы решения социальных и хозяйственных проблем, обусловлена интересами экономического развития государства (особо проблемных регионов – Дальний Восток, Северный Кавказ, Крым). В отношении субъектов РФ существенны меры: внедрение рейтинга инвестиционного климата, создание промышленных парков и новых ОЭЗ (особые экономические зоны), обеспечение режима ТОР (территории опережающего развития) в моногородах. Правительству РФ для технологического прорыва рекомендовано создать в 2015 г. специальный координационный центр с задачей увязать реализацию крупнейших проектов на российских предприятиях с развитием отечественной исследовательской базы, обеспечить национальную технологическую инициативу на основе долгосрочного планирования.

Устойчивость центральной власти неотделима от национальной безопасности, конструктивных международных отношений. Важны контакты с главами постсоветских государств и результативность экономических связей, например в связи с интеграцией, образованием Евразийского экономического союза. Аргументированы позиции в оценках кризиса в Украине и к «санкциям» Запада. Продолжается работа с руководителями Евросоюза, развивающихся стран по обеспечению международного сотрудничества в глобализирующемся мире (особо в рамках БРИКС, ШОС, закрепление партнерства с Турцией в декабре 2014 г.).

Анализируя фактор центральной власти, обратим внимание и на аспект «обратной связи». Правительство РФ в отличие от подвижности Президента РФ являет нередко дистанцирование от общественных дискуссий. Всестороннее обсуждение перспективных проектов с народом-сувереном, а не только с его представителями заслуживает большего внимания. В целях повышения ответственности возможна коррекция механизма формирования Правительства РФ с использованием варианта из французской модели. Кандидатура Премьер-министра назначается главой государства на основе личного выбора – отсутствует процедура согласования с Национальным Собранием. Утверждение сформированного Правительства, однако, требует согласия нижней палаты Парламента. Формирование высшего органа исполнительной власти закрепляется процедурой одобрения Программы или декларации об общей политике нового Правительства.

В заключение отметим: централизация и децентрализация – стороны диалектической противоположности. Децентрализация результативна при организационной передаче части государственных полномочий на низовые этажи государственного устройства. Возможен к учету сегодня эффективный опыт децентрализации административно-территориального управления во Франции. В условиях реформы была перестроена система местных органов власти на основе перехода к , апостериорному контролю работы регионов, департаментов, коммун. Напомним дефиницию Ж. Веделя: , Децентрализация заключается в передаче властных полномочий не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархическом подчинении последней, большей частью – избираемым населением [14, с. 9].

Определяющий фактор центральной власти в современной России обретает новое качество только посредством взаимодействия с региональными институтами, в поддержке местного самоуправления. На этом пути востребованы эффективные модели и коррекция централизованной составляющей в системе государственного устройства и управления.

Список литературы

1. **Безруков А. В.** Образование нового субъекта РФ: пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 7-9.
2. **Гришаева О. Н.** Сценарии развития института президентства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 2 (40). Ч. I. С. 51-53.
3. **Замышляев Д. В.** . Унитарная Федерация советского периода развития Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3. С. 33-38.
4. **Зудин А. К.** , сообществу элит? Трансформация политического режима в России // Общественные науки и современность. 2010. № 6. С. 63-80.
5. **Конституция Республики Ингушетия** (ред. от 08.05.2013) [Электронный ресурс]. URL: http://www.parlamentri.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1742:konstitutsiya-respubliki-ingushetii&catid=23:pravovye-osnovy-deyatelnosti&Itemid=230 (дата обращения: 18.01.2015).
6. **Конституция Российской Федерации**. СПб.: Полиграфуслуги, 2006. 48 с.
7. **Котенков А. А.** Президент – парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе // Государство и право. 1998. № 9. С. 7-9.
8. **О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя** [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ. URL: <http://www.rg.ru/2014/03/22/krym-dok.html> (дата обращения: 12.12.2014).
9. **Обращение Президента РФ Б. Н. Ельцина к гражданам России 31 декабря 1999 г.** [Электронный ресурс]. URL: http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_33_aId_4812.html (дата обращения: 19.01.2015).
10. **Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан** // Российская газета. 2000. 25 июля.
11. **Проблемы консолидации российской политики (круглый стол)** // Полис. 1997. № 1. С. 120-126.
12. **Путин В. В.** Послание Президента РФ Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html> (дата обращения: 17.12. 2013).
13. **Путин В. В.** Послание Президента РФ Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171774 (дата обращения: 10.12.2014).
14. **Структура и функции местных коллективов во Франции**. М.: Французская организация технического сотрудничества, 1993. 52 с.
15. **Федорченко С. Н.** Развитие политического режима , тандемократии в России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. Т. 3. № 1. С. 114-126.

CENTRAL AUTHORITY AND DEVELOPMENT OF MODERN RUSSIA

Kolesnikov Vyacheslav Aleksandrovich, Doctor in Political Sciences, Associate Professor
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Branch) in Volgograd
kolesnikov-vags@mail.ru

In the article the factor of central authority as a political and organizational basis of the statehood of the Russian Federation is studied. The peculiarities of centralism in determinacy by political course at the main stages of presidential authority and systemic changes are characterized. The contradictory aspects of the current model of the state structure, the prospects of governmental authority effectiveness and the possibility of decentralization in modern Russia are revealed.

Key words and phrases: central authority; centralism; presidential authority; political course; government; recentralization; decentralization.